

Bedeutung grundrechtsbasierter Schutzpflichten als
Instrumente des Klimaschutzes – ein Vergleich zwischen
Deutschland und Brasilien

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Juristischen Fakultät
der Eberhard Karls Universität Tübingen
vorgelegt von

Eluisa Maria Helbig-Marchena
aus Mühlhausen

2023

TOBIAS-lib

Dekan:

Prof. Dr. Jens-Hinrich Binder

1. Berichterstatter:

Prof. Dr. Johannes Saurer

2. Berichterstatter:

Prof. Dr. Jochen von Bernstorff

Tag der mündlichen Prüfung:

25. Juli 2023

Vorwort

Der Stand der Dissertation ist Juli 2022.

Diese Dissertation ist das Resultat zahlloser Stunden des Nachdenkens, Forschens, Schreibens und Überarbeitens. Es war eine Reise voller Herausforderungen und Entdeckungen, die mich sowohl intellektuell als auch persönlich bereichert hat. Insbesondere mein Forschungsaufenthalt an der Universidade de São Paulo (USP) in Brasilien war dabei prägend.

Ein besonderer Dank gebührt zunächst der Peter-Fuld-Stiftung, die mich finanziell unterstützt hat. Ebenso den vielen Menschen, die mit zahlreichen Gesprächen und Anregungen in den letzten Jahren meine Arbeit wesentlich bereichert haben.

Schließlich möchte ich meinem Mann, meiner Familie und meinen Freunden danken, die mich auf meinem Weg begleitet und stetig ermutigt haben.

Abschließend hoffe ich, dass diese Dissertation nicht nur ein Beitrag zur Wissenschaft darstellt, sondern auch die Neugierde und den Enthusiasmus für Rechtsvergleichung weckt.

Lima, Dezember 2023

Für Franziska

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht.....	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungen.....	15
§ 1 <i>Einleitung</i>	26
A. Anlass, Gegenstand und Ziel der Untersuchung	26
B. Methodik der Untersuchung.....	30
C. Gang der Untersuchung.....	33
D. Erläuterungen zur Begrifflichkeit „grundrechtsbasierter Schutzpflichten“ und ihrer „Instrumentalisierung für den Klimaschutz“	35
E. Meinungsstand Schrifttum	68
Kapitel 1: Deutschland.....	73
§ 2 <i>Grundlagen und Anwendung der Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren</i>	73
A. Einführung.....	74
B. Schutzpflichtendogmatik in der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG.....	103
C. Schutzpflichtendogmatik im Klimabeschluss des BVerfG 2021	121
D. Fragen an die brasilianische Rechtsordnung	152
Kapitel 2: Brasilien.....	154
§ 3 <i>Einführung</i>	154
A. Ökologische Grundlagen.....	155
B. Rechtliche Grundlagen.....	166
C. Rolle des internationalen Rechts	197
§ 4 <i>Grundlagen immanenter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren</i>	206
A. Einführung.....	206
B. Individuelle und kollektive Grundrechte als mögliche Rechtsgrundlagen	220

C. In Betracht kommende Durchsetzungsmechanismen	249
§ 5 <i>Anwendung immanenter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren</i> 281	
A. Einführung.....	281
B. Aktuell rechtshängige Klimaklagen gegen staatliches Unterlassen	282
C. Analyse im Kontext immanenter Schutzpflichten	291
Kapitel 3: Ergebnisse	302
§ 6 <i>Abschließende Betrachtung</i>	302
A. Vergleich der Ergebnisse	302
B. Weiterentwicklung der Diskussion im deutschen Recht.....	308
Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF).....	312
Anhang II: Emissionsstatistiken Brasiliens	346
Anhang III: Übersicht brasilianischer rechtshängiger Klagen und Entscheidungen	349
Literaturverzeichnis	350
Organisationsberichte	379

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht.....	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungen.....	15
§ 1 <i>Einleitung</i>	26
A. Anlass, Gegenstand und Ziel der Untersuchung.....	26
B. Methodik der Untersuchung.....	30
C. Gang der Untersuchung.....	33
D. Erläuterungen zur Begrifflichkeit „grundrechtsbasierter Schutzpflichten“ und ihrer „Instrumentalisierung für den Klimaschutz“	35
I. Grundrechtsbasierte Schutzpflichten	36
1. Grundrechtsverständnis	36
a) Deutsche Dogmatik	37
b) Brasilianische Dogmatik.....	41
c) Vergleich	42
2. Definition und weitere Systematisierung.....	43
a) Rechtsgrundlagen der grundrechtsbasierten Schutzpflichten.....	44
b) Durchsetzungsmechanismen der grundrechtsbasierten Schutzpflichten	46
II. Instrumentalisierung grundrechtsbasierter Schutzpflichten für den Klimaschutz.....	48
1. Klimaschutz in der gerichtlichen Auseinandersetzung.....	48
a) Beispiel Europa: Niederlande	48
b) Beispiel Lateinamerika: Kolumbien	51
2. Maßstab grundrechtsbasierter Schutzpflichten.....	55
a) Wissenschaftliche Erkenntnisse des IPCC	56
b) Völkerrechtliche Klimaschutzziele.....	62
aa) Klimarahmenvertrag 1992	62
bb) Kyoto-Protokoll 2005	63

cc) Paris Abkommen 2016.....	65
E. Meinungsstand Schrifttum	68
I. Deutschland.....	68
II. Brasilien	69
Kapitel 1: Deutschland.....	73
§ 2 <i>Grundlagen und Anwendung der Schutzpflichtendogmatik vor</i> <i>klimabezogenen Gefahren</i>	73
A. Einführung.....	74
I. Zur anfänglichen Diskussion im Schrifttum	74
1. Problematisierte Tatbestandsmerkmale	76
2. Einfluss der internationalen Menschenrechte	81
3. Rolle der Durchsetzungsinstrumente	83
a) Rechtsbehelfe vor den Verwaltungsgerichten	83
b) Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG	84
II. Weitere schutzwürdige Rechtspositionen vor klimabezogenen Gefahren.....	87
1. Bedeutung des Individualrechtsschutzes	88
2. Subjektive Rechte im einfachen Recht	91
a) Klimaschutzgesetz (KSG)	91
b) Weitere Umweltschutzgesetze.....	94
3. Grundrechte	96
a) Kein eigenständiges Klimagrundrecht.....	96
b) Ökologisches Existenzminimum der Freiheitsrechte	98
c) Grundrechtseingriffe durch staatlichen Eingriff.....	99
III. <u>Zwischenfazit</u> : Schutzpflichtendogmatik begründet grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren	102
B. Schutzpflichtendogmatik in der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG.....	103
I. Begründung der Schutzpflichtendogmatik.....	103
1. Erste Entscheidung des BVerfG 1975	104
2. Entwicklung der weiteren Rechtsprechung und Meinungsstand im Schrifttum	106

II.	Rechtsprechung des BVerfG zu umweltbezogenen Schutzpflichten	
	ab 1978	107
1.	Vorstellung der wichtigsten Entscheidungen.....	107
a)	Nutzung Atomkraft.....	107
b)	Fluglärmbeeinträchtigungen	108
c)	Luftverunreinigungen	110
2.	Analyse im Kontext der Schutzpflichtendogmatik	112
a)	Schutzpflichtenlage	112
b)	Konkrete Schutzpflichtverletzung und Kontrolldichte.....	113
c)	Meinungsstand Schrifttum.....	117
III.	<u>Zwischenfazit</u> : Instrumentalisierung der Schutzpflichtendogmatik hat sich für den Umweltschutz nie realisiert	120
C.	Schutzpflichtendogmatik im Klimabeschluss des BVerfG 2021	121
I.	Vorstellung der Entscheidung	121
1.	Zur Schutzpflichtendogmatik	124
a)	Bejahung der Beschwerdebefugnis	124
b)	Verneinung einer Schutzpflichtverletzung	126
aa)	Prüfung der offensichtlichen Ungeeignetheit	128
bb)	Prüfung der offensichtlichen Unzulänglichkeit.....	128
cc)	Prüfung des Zurückbleibens hinter dem gebotenen Schutzziel ...	129
2.	Zur intertemporalen Freiheitssicherung	130
a)	Bejahung der Beschwerdebefugnis der in Deutschland lebenden Personen.....	130
b)	Bejahung des Grundrechtsverstoßes.....	131
aa)	Prüfung des Art. 20a GG	132
bb)	Prüfung unverhältnismäßiger Belastungen.....	133
II.	Analyse im Kontext der Schutzpflichtendogmatik	134
1.	Tatbestand.....	134
a)	Schutzobjekte.....	134
b)	Schutzsubjekte	136
c)	Hinreichende konkrete Schutzpflichtverletzung	137

aa) Schutzpflichtenlage.....	137
bb) Maßstab der richterlichen Kontrolldichte.....	139
cc) Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse	140
d) Unmöglichkeit der Schutzzieleerreichung	142
2. Durchsetzungsmechanismen.....	143
a) Gegen legislatives Unterlassen.....	143
b) Gegen exekutives Unterlassen.....	144
3. Bedeutung der „Vorwirkung der Freiheitsrechte“	145
III. <u>Zwischenfazit</u> : Bedeutung der Schutzpflichtendogmatik als Instrumente des Klimaschutzes wurde durch den Klimabeschluss limitiert	150
D. Fragen an die brasilianische Rechtsordnung.....	152

Kapitel 2: Brasilien..... 154

§ 3 <i>Einführung</i>	154
A. Ökologische Grundlagen.....	155
I. Brazilianische Ökosysteme	155
II. Amazonasfrage.....	157
III. Emissionsstatistiken	162
IV. Identifizierte Klimawandelfolgen des IPCC	164
V. <u>Zwischenfazit</u> : Ökosysteme Brasiliens und Klimaschutzrecht spielen für das globale Klima eine Rolle.....	165
B. Rechtliche Grundlagen.....	166
I. Hinweise zur Gesetzeszitation	166
II. Staatliche Klimaakteure	168
1. Gesetzgebungskompetenz im vertikalen Kompetenzgefüge	169
2. Rechtsaktbefugnis im horizontalen Kompetenzgefüge	171
a) Legislative	172
b) Exekutive.....	174
3. Bedeutung des kooperativen Föderalismus	176
III. Inhalte des Klimaschutzrechts.....	179
1. Gesetz über die nationale Klimaschutzstrategie (PNMC)	179

a)	Grundsätze und allgemeine Pflichten	181
b)	Mitigationsmaßnahmen	183
c)	Weitere Klimaschutzinstrumente	185
2.	Bedeutung des Umweltrechts	188
a)	Gebietsschutzregime	189
b)	Amazonienfonds	192
3.	Aktuelle Herausforderungen	193
IV.	<u>Zwischenfazit</u> : Exekutive auf Bundesebene ist maßgeblicher Klimaakteur und verursacht aktuelle Vollzugsdefizite	196
C.	Rolle des internationalen Rechts	197
I.	Allgemeine Stellung des Völkerrechts	198
II.	Klimaschutzabkommen	199
1.	Kyoto-Protokoll und brasilianischer CDM	200
2.	Pariser Abkommen und brasilianische NDCs	202
III.	<u>Zwischenfazit</u> : Völkerrechtliche Ziele verdeutlichen nationale Schutzdefizite und begründen Anpassungspflichten	204
§ 4	<i>Grundlagen immanenter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren</i>	206
A.	Einführung	206
I.	Entstehungskontext der Verfassung	207
II.	Verfassungsrechtslehre	211
III.	Verständnis über immanente Schutzpflichten	216
IV.	<u>Zwischenfazit</u> : Funktionale Rechtsvergleichung erklärt die weitere Vorgehensweise	219
B.	Individuelle und kollektive Grundrechte als mögliche Rechtsgrundlagen	220
I.	Zweiter Verfassungstitel: „über Grundrechte und Grundgarantien“	221
1.	Vorstellung der individuellen Grundrechte	222
a)	Individuelle Grundrechte des ersten Kapitels (Art. 5 CF)	222
b)	Soziale Grundrechte des zweiten Kapitels (Art. 6 bis Art. 11 CF)	225
2.	Ökologische Dimension	225
3.	Offenes Grundrechtssystem und Einfluss der internationalen Menschenrechte	226

XII

a)	Menschenrechtsklausel.....	227
b)	Gutachten Nr. 23/2017	228
c)	Auswirkungen.....	230
II.	Achter Verfassungstitel: „über die soziale Ordnung“	231
1.	Umweltgrundrecht (Art. 225, caput CF).....	231
a)	Einführung	232
b)	Schutzsubjekte	234
c)	Schutzobjekte.....	236
d)	Prinzipenschutz des Umweltgrundrechts	239
aa)	Prinzip der nachhaltigen Entwicklung	239
bb)	Prinzip der sozialen Funktion des Eigentums	240
cc)	Prinzip der generationsübergreifenden Solidarität.....	241
2.	Weitere Inhalte des Umweltverfassungsrechts	242
a)	Allgemeine Grundsätze (Art. 225, caput CF).....	242
b)	Objektive Umweltprinzipien (Art. 225, §§ 1 CF)	243
aa)	Vorsorge- und Präventionsprinzip	244
bb)	Verursacherprinzip	246
III.	<u>Zwischenfazit</u> : Art. 225, caput CF dient als Rechtsgrundlage für immanente Schutzpflichten.....	246
C.	In Betracht kommende Durchsetzungsmechanismen	249
I.	Einführung in die Gerichtsbarkeit	250
1.	Aufbau der ordentlichen Gerichtsbarkeit.....	250
2.	Aufbau der höchstrichterlichen Gerichtsbarkeit	251
3.	Prozessordnung der ordentlichen Gerichtsbarkeit	254
II.	Verfassungsrechtsbehelfe für den Grundrechtsschutz des Art. 225, caput CF.....	256
1.	Abstrakte Normenkontrollverfahren vor dem STF.....	257
a)	Klage auf Verfassungswidrigkeit	258
b)	Klage auf Verfassungswidrigkeit wegen Unterlassung.....	260
c)	Rüge auf Nichteinhaltung eines Fundamentalrechtskonzepts	261
2.	Sicherung von Verfassungsrechten vor dem STF	

XIII

oder im Instanzenzug	263
a) Sicherheitsmandat.....	263
b) Injunktionsmandat	264
3. Weitere Kontrollmöglichkeiten im Instanzenzug	267
III. Rolle kollektiver Klagen für den Grundrechtsschutz des	
Art. 225, caput CF.....	268
1. Ação Popular.....	268
2. Ação Civil Pública	270
a) Umweltrechtliche ACP.....	271
b) Prozessuale Bestimmungen	273
c) Erweiterung des Anwendungsbereichs.....	275
IV. <u>Zwischenfazit</u> : Objektive Mechanismen ermöglichen die Durchsetzung der	
immanenten Schutzpflichten aus Art. 225 CF	278
<i>§ 5 Anwendung immanenter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren</i>	<i>281</i>
A. Einführung.....	281
B. Aktuell rechtshängige Klimaklagen gegen staatliches Unterlassen	282
I. Rechtshängige Verfahren im Instanzenzug.....	283
1. ACP 5048951/PR (IEA ./ Bund).....	283
2. ACP 5030786/RS (AGAPAN et. al. ./ IBAMA et. al.)	284
II. Rechtshängige Verfahren vor dem STF	285
1. ADO 54 (RS ./ Präsident et. al.)	285
2. ADPF 760 (PSB et. al. ./ Bund).....	286
3. ADPF 708 (PSB et. al. ./ Bund).....	287
4. ADO 59 (PSB et. al. ./ Bund)	290
III. <u>Zwischenfazit</u> : Aktuell rechtshängige Klagen problematisieren den	
Waldschutz.....	291
C. Analyse im Kontext immanenter Schutzpflichten	291
I. Tatbestand	292
1. Rechtsgrundlagen.....	292
2. Schutzobjekte und Schutzsubjekte.....	293
3. Hinreichende konkrete Schutzpflichtverletzung.....	294

a) Schutzpflichtenlage	294
b) Maßstab der richterlichen Kontrolldichte	295
c) Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse	296
4. Unmöglichkeit der Schutzzielerreichung	296
II. Durchsetzungsmechanismen	297
1. Zur Bedeutung der ACP	297
2. Zur Bedeutung der abstrakten Normenkontrolle	298
3. Ausblick	298
III. <u>Zwischenfazit</u> : Immanente Schutzpflichten sind aktuell zur Begründung von gesetzlichen Vollzugsdefiziten bedeutungsvoll	299
Kapitel 3: Ergebnisse	302
§ 6 <i>Abschließende Betrachtung</i>	302
A. Vergleich der Ergebnisse	302
B. Weiterentwicklung der Diskussion im deutschen Recht	308
I. Über immanente Schutzrechte	308
II. Über Einführung objektiver Klimaschutzpflichten	309
III. Über Teilschutzziele als Kontrollgegenstände	309
IV. Über Rolle eines Umweltgrundrechts	310
V. Über abstrakte Normenkontrolle	310
VI. Über Verbandsklagerechte	311
Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF)	312
Anhang II: Emissionsstatistiken Brasiliens	346
Anhang III: Übersicht brasilianischer rechtshängiger Klagen und Entscheidungen	349
Literaturverzeichnis	350
Organisationsberichte	379

Abkürzungen

Deutsches und englisches Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ACCR	Advances in Climate Change Research [Zeitschrift]
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	Alte Fassung
AK	Aarhus-Konvention
AMRK	Amerikanische Konvention für Menschenrechte
Anmerk.	Anmerkung
Äq.	Äquivalent
ASCL	The American Journal of Comparative Law [Zeitschrift]
Art.	Artikel
AtomG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BRICS	Brazil, Russia, India, China, South Africa
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen der amtlichen Sammlungen des

	Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVwG	Bundesverwaltungsgericht (Österreich)
ca.	Circa
CCL	Climate Change Litigation
CCLR	Carbon & Climate Law Review [Zeitschrift]
CCS	Carbon, Capture and Storage
CLS	Columbia Law School [Zeitschrift]
CO ₂ -eq	CO ₂ -Äquivalente
COP	Conference of the parties
DCL	Dutch Civil Law
DEHSt	Deutsche Emissionshandelsstelle
DOE/FE	United States Department of Energy/Office of Fossil Energy
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung [Zeitschrift]
dt.	Deutsch
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt [Zeitschrift]
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	Endgültig
engl.	Englisch
Entsch.	Entscheidung
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft [Zeitschrift]
EP	Energy Policy [Zeitschrift]
EPA	Environmental Protection Agency
ERL	Environmental Research Letter [Zeitschrift]
et. al.	Et alii

ETS	Emission Trading System
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht [Zeitschrift]
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e.V.	Eingetragener Verein
f.	Folgende
ff.	Fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GenTG	Gentechnikgesetz
GG	Grundgesetz
GHG	Greenhouse Gase
GLJ	German Law Journal [Zeitschrift]
GRC	EU-Grundrechtecharta
GTP	Global Temperature change Potential
GWP	Global Warming Potential
HB	Handbuch
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
IAMs	Integrated Assessment Models
ifo	Information und Forschung [Zeitschrift]
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKEP	Integrierte Energie- und Klimaprogramm
iNDC	Intended Nationally Determined Contributions

ILA	International Law Association
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
i. S.	Im Sinne
IUCN	International Union for Conservation of Nature
i. V. m.	In Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter [Zeitschrift]
Jhr.	Jahrhundert
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart [Zeitschrift]
JuS	Juristische Schulung [Zeitschrift]
JZ	Juristen Zeitung [Zeitschrift]
KOM	Kommission
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
ktoe	Kilotonne Öleinheiten (= 1 Kilotonne = 1000 Tonnen)
lat.	Lateinisch
LFG	Luftfahrtgesetz
LG	Landgericht
lit.	Littera
LNG	Liquefied natural gas
LSE	London School of Economics and Politics
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
L&P	Law & Policy [Zeitschrift]
m	Meter
Mercosur	Mercado Común del Sur
Müko	Münchener Kommentar
Mrd.	Milliarde(n)
NAMAs	Nationally appropriate mitigation actions
NAPE	Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz
NDC	Nationally Determined Contributions

NGO	Non-governmental organization
Niederl.	Niederländisch
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift [Zeitschrift]
NJW	Neue Juristische Wochenschrift [Zeitschrift]
NR	Natur und Recht [Zeitschrift]
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht [Zeitschrift]
OLG	Oberlandesgericht
PA	Pariser Abkommen
PELR	Pace Environmental Law Review [Zeitschrift]
ppm	Parts per million
QUELROs	Quantified emissions limitation and reduction objective
RCP	Representative Concentration Pathway
RECIEL	Review of European, Comparative & International Environmental Law [Zeitschrift]
RES	Resolution
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz
Sächs. OVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
TEL	Transnational Environmental Law [Zeitschrift]
THG	Treibhausgase
TLR	Texas Law Review [Zeitschrift]
OHICCL	The Oxford Handbook of International Climate Change Law [Zeitschrift]
OVG M-P	Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
u.a.	Unter anderem(n)

UJIEL	Utrecht Journal of International and European Law [Zeitschrift]
UK	United Kingdom
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UNEP	United Nations Environments Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UPLR	University of Pennsylvania Law Review [Zeitschrift]
Urt.	Urteil
U.S.	United States
PIL	Public Interest Litigation
VfGH	Verfassungsgerichtshof (Österreich)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	Vergleiche
VN	Vereinte Nationen
VRÜ	Zeitschrift Verfassung und Recht in Übersee [Zeitschrift]
VwGH	Österreichischer Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwGVG	Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz
WD	World Development
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WILJ	Wisconsin International Law Journal [Zeitschrift]
WMO	Weltorganisation für Meteorologie
Zak	Zivilrecht aktuell [Zeitschrift]
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht [Zeitschrift]
z. B.	Zum Beispiel
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht [Zeitschrift]
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik [Zeitschrift]

ZuG	Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht [Zeitschrift]

Brasilianisches Abkürzungsverzeichnis

Rechtsbehelfe

ACP	Ação Civil Pública
AC	Ação Popular
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADO	Ação direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADP	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgRg	Agravo Regimental
ApCív	Apelação Cível
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
AREsp	Agravo em Recurso Especial
EDcl	Embargos de Declaração
EREsp	Embargos de Divergência em REsp
MI	Mandado de Injunção
MS	Mandado de Segurança
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial

Rechtsakte

CC	Código Civil
CDC	Código de Defesa do Consumidor

CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CPC	Código de Processo Civil
LACP	Lei Ação Civil Pública
LAP	Lei Ação Popular
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
Allgemein	
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
al.	Alíneas
APP	Área de Preservação Permanente
Av.	Avenida
BEN	Balanco Energético Nacional
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CIM	Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
CIMGC	Comitê Interministerial sobre Mudança Global do Clima
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Des.	Desembargador(a)
DEC	Decreto do Executivo
DF	Distrito Federal (do Brasil)
div.	Divulgado
DJe	Diário de Justiça Eletrônico
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emendas Constitucionais
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas

GO	Goiás
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente es dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio inc.	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade Inciso
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
JSP	Justitia São Paulo
L	Lei
LAF	Licenciamento Ambiental Federal
LC	Lei Complementar
MBRE	Mercado Brasileiro de Redução de Emissões
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
ME	Ministério da Economia
MG	Minas Gerais
Min.	Ministra/Ministro
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medidas provisórias
MPF	Ministério Público Federal
MPMG	Ministério Público do Estado de Minas Gerais
MPMS	Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
MPRS	Ministério Público do Estado de Rio Grande do Sul
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
MS	Mato Grosso do Sul
no.	Número
NC	Normas Constitucionais

p.	Página
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEMC	Política Estadual de Mudanças Climáticas
PMFS	Plano de Manejo Florestal Sustentável
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PL	Projeto de Lei
PPCDAm	Plano de Ação para Proteção e Controle do Desmatamento na Amazônia
PR	Paraná
PRONOAR	Programa Nacional de Controle de Qualidade do Ar
RDA	Revista do Direito Ambiental [Zeitschrift]
RDC	Revista de Direito da Cidade [Zeitschrift]
Rel.	Relatora/Relator
RICD	Regimento interno da Câmara dos Deputados
RIL	Revista de informação Legislativa [Zeitschrift]
RISF	Regimento interno do Senado Federal
RIST	Regimento interno do Supremo Tribunal de Justiça
RIMA	Relatório de Impacto ao Meio Ambiente
RJ	Rio de Janeiro
RL	Reserva Legal
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SEMAM/PR	Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
SISNAM	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SIRENE	Sistema de Registro Nacional de Emissões
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal

STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal
UC	Unidades de Conservação
Vol.	Volume

§ 1 Einleitung

Zunächst werden Anlass, Gegenstand und Ziel (→ A.) sowie die Methodik (→ B.) und der Gang (→ C.) der Untersuchung erläutert. Daran anschließend folgen Ausführungen über die grundrechtsbasierten Schutzpflichten und deren Instrumentalisierung für den Klimaschutz (→ D.). Schließlich wird der aktuelle Meinungsstand im Schrifttum aufgezeigt (→ E.).

A. Anlass, Gegenstand und Ziel der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung fragt, inwiefern grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor den Gefahren des Klimawandels in Deutschland und Brasilien existieren und für den Klimaschutz instrumentalisiert werden können.

Grundrechtsbasierte Schutzpflichten sind der Oberbegriff für durchsetzbare Ansprüche im Verfassungssystem, die hoheitliches Eingreifen des Staates zu einem bestimmten Tun erfordern, um eine Gefahr für die Grundrechtsträger und ihre geschützten Grundrechtsgüter abzuwenden.¹ Die Instrumentalisierung für den Klimaschutz erklärt sich daraus, dass sie als Rechtsgrundlagen diskutiert werden, die staatliche Entscheidungsträger dazu verpflichten, bestimmte Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, die das globale Klima mit hoher Wahrscheinlichkeit stabilisieren. Die Frage ist also, inwieweit sie den Staat von Verfassungen wegen dazu verpflichten, Schutzmaßnahmen vorzunehmen. Die Herausforderung besteht darin, die negativen Folgen des anthropogenen Klimawandels verfassungsrechtlich zu erfassen, ein Phänomen, dass erst durch kumulative Handlungen über einen längeren Zeitraum hervorgerufen wurde.²

Bejaht man grundrechtsbasierte Schutzpflichten, ist in einem weiteren Schritt zu

¹ Zur Definition im Einzelnen → § 1, D., I., 2.

² Der Klimawandel wird als anthropogener Klimawandel bezeichnet, weil es als wissenschaftlich bewiesen gilt, dass die Menschen diesen durch die erhöhten Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre selbst verursachen (altgriechisch „άνθρωπος“ [anthrōpos] dt. „der Mensch, Menschseind“, *Sidiropoulos*, Nachschlagewerk 2015). Der Begriff des „Anthropozäns“ wurde dabei erstmals vom niederländischen Meteorologen und Nobelpreisträger Paul Crutzen im Jahr 2002 in einem wissenschaftlichen Aufsatz verwendet, vgl. *Köck*, ZUR 2017, 257. Zu den wissenschaftlichen Erkenntnissen → § 1, D., II., 2., a).

überprüfen, welchem Kontrollmaßstab sie unterliegen, wann diese als verletzt gelten. Vor allem die Rolle wissenschaftlicher Erkenntnisse des IPCC und das aktuell geltende völkerrechtliche Klimaschutzniveau sind dabei bedeutend. Was die möglichen Kontrollgegenstände angeht, also die konkreten nationalen Klimaschutzmaßnahmen, die gegen grundrechtsbasierte Schutzpflichten verstoßen, kommen diverse Anknüpfungspunkte in Betracht. Dies hängt von der Rechtsordnung ab, welche staatlichen Entscheidungsträger das Schutzniveau definieren. In der vorliegenden Untersuchung wird zwischen dem exekutiven und legislativen Unterlassen unterschieden. Schließlich ist die richterliche Kontrolldichte zu berücksichtigen, weil nicht nur normative Fragen, sondern auch politische Wertungen das Klimaschutzniveau bestimmen.

Innerhalb der deutschen Rechtswissenschaften war Anlass dieser Fragen eine zunehmend international zu beobachtende Prozessführung, die mittlerweile Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Auseinandersetzungen ist. Es handelt sich um Verfahren, in denen der globale Klimaschutz adressiert wird.³ Sie werden als Klimaklagen bezeichnet. Gemeint sind Verfahren, die sich gegen private oder hoheitliche Entscheidungsträger richten, weil sich deren Handlungen bzw. Unterlassungen auf irgendeine Weise auf das globale Klima auswirken.⁴ In der deutschen Rechtswissenschaft werden sie erst seit wenigen Jahren unter „Klimaschutzklagen bzw. -verfahren“ diskutiert (im Folgenden Klimaklagen).⁵ In der englischsprachigen Literatur hat die Diskussion dagegen unter der Bezeichnung der

³ *Saurer*, ZUR 2018, 679 (684), bezeichnet dies als „Stärkung der Gewichtigkeit und Verbindlichkeit von Klimaschutzverpflichtungen“. Andere sprechen auch von zusätzlichen Klimaschutzanstrengungen, z. B. in Winter ZUR 2019, 259; *Mantelli*; *Nabuco*; *Borges*, in: *Conectas Direitos Humanos, Litigância climática na prática* 2019 (18).

⁴ Es handelt sich demnach nicht um eine bestimmte Klageart. Klimaklagen stellen vielmehr nur den Oberbegriff für Klagen dar, die weltweit zum Schutz des globalen Klimas vor nationalen Gerichten geführt werden, z. B. *Saurer*, ZUR 2018, 679: „[...] Verfahren mit Bezügen zum Schutz des globalen Klimas.“; *Winter*, ZUR 2019 (259): „Anlass der Klage sind die Veränderungen des Klimas und ihre Folgen für die Biosphäre, die das menschliche Leben trägt.“. Dies wird auch beschrieben von *Köck*, ZUR 2017, 370 (373), als „Klimaschutz von unten“, weil diese durch „nicht-staatliche“ Akteure initiiert werden. Zudem Bezeichnung von *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1576) und *Saurer*, ZUR 2018, 679, als „dezentrale gerichtliche Verfahren“.

⁵ Zur Bezeichnung „Klimaschutzklagen“ in *Saurer*, ZUR 2018, 679; *Wegener*, ZUR 2019, 3, verwendet aber auch die Terminologie der „Klimaklagen“. Zur Bezeichnung „Klimaklagen“ in *Frank*, NVwZ-Extra 2016, 1 (6); *Graser*, ZUR 2019, 271; *Voland*, NVwZ 2019, 114; *Winter*, ZUR 2019, 259. Die wenigen Autoren, die die Verfahren vor dem Jahr 2017 beschrieben hatten, vermieden eine Bezeichnung noch, vgl. *Klinger*, ZUR 2010, 169; *Gärdtitz*, NVwZ 2014, 1; *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16; *Ginzky*, ZUR 2017, 58; *Köck*, ZUR 2017, 257. Zur englischsprachigen Bezeichnung „climate change litigation“ in *Pöttker*, Klimahaftungsrecht in Deutschland und USA 2014 (18). Zur brasilianischen Bezeichnung „litigância climática“ im Meinungsstand → § 1, E., II.

„*climate change litigation*“ bereits vor mehr als einem Jahrzehnt begonnen.⁶ Die „*strategic litigation*“ als Instrument der Prozessführung ist gewiss nicht neu, allerdings ist die von den Prozessführern beabsichtigte globale Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen ein Novum.⁷ Die Initiatoren verstehen sich schließlich als Teil einer globalen Bewegung die für den Klimawandel streitet und die aus einem internationalen Netzwerk diverser NGOs, einzelner Personen, bis hin zu Kindern und „zukünftigen Generationen“ besteht.⁸ In der deutschen Diskussion werden Verfahren, die gegen hoheitliche Entscheidungsträger geführt werden, als „vertikale Klimaklagen“ bezeichnet.⁹ International werden sie als „*right-based claims*“ betitelt, wenn Grundrechte als Anspruchsgrundlagen herangezogen werden.¹⁰ Die vorliegende Untersuchung weist also eine Schnittmenge zu diesen Beiträgen auf.¹¹

Die Forschungsfrage wird für eine rechtsvergleichende Perspektive gestellt, weil das aktuelle Forschungsinteresse an dieser Prozessführung über die eigene Jurisdiktion hinaus

⁶ Vor allem in der US-amerikanischen Literatur wurde das Thema früh beschrieben, z. B. in *Hunter/Salzman*, UPLR 2007, 1741; *Lytton*, TLR 2008, 1837; *Tai*, WILJ 2010, 462; *Bogojević*, L&P 2013, 184; *Vanhala/Hilson*, L&P 2013, 141; *Cox*, Ujiel 2014, 125. Aktuell z. B. in *Peel/Osofsky*, TEL 2018, 37.

⁷ Ihr strategischer Charakter wird in der Auswahl ihrer Angriffsziele und der medialen Inszenierung der Verfahren deutlich, vgl. *Graser*, ZUR 2019, 271 (275f.).

⁸ Vgl. *Gupta*, RECIEL 2017, 76: „[...] litigation as a tool to address climate change, as well as the surge of legal actions worldwide to bring the problem to the attention of judiciaries [...]“; *Verheyen*, ZRP 2021, 133 (133ff.). Die NGO Plan B, die in der UK globale Klimaklagen unterstützt, formuliert z. B.: „Plan B is unique in focusing on the development of a net-worked, international legal strategy to meet the long-term climate goal; and in developing and publishing legal tools and resources to support citizens, NGOs and others in bringing their own actions around the globe.“, abrufbar (online) <https://planb.earth/about/> (31.07.2022).

⁹ Diese werden im deutschen Schrifttum auch als vertikale Klimaklagen bezeichnet, erstmals in *Winter*, ZUR 2019, 259. Bereits *Bogojević*, L&P 2013, 184 (187), umschreibt die Verfahren als „vertical efforts“. Zivile Streitigkeiten zwischen Privaten, sogenannte horizontale Klimaklagen, bleiben in der vorliegenden Arbeit damit außer Betracht. Die Thematik wird allerdings in der deutschsprachigen Literatur zuletzt umfangreich untersucht, z. B. in *Chatzinerantzis/Appel*, NJW 2019, 881; *Köck*, ZUR 2017, 370; *Pötter*, Klimahaftungsrecht in Deutschland und USA 2014. Die Beiträge untersuchen die Frage der Haftung von Unternehmen für Klimaschäden vor dem Hintergrund des Verfahrens „Liuya / . RWE AG“, das aktuell vor dem OLG Hamm (Az: 5 U 15/17) rechtshängig ist.

¹⁰ Im internationalen Kontext wird auch von einem neuen Trend der „rights-based claims“ gesprochen, erstmals in *Peel/Osofsky*, TEL 2018, 37 (40). Dem zustimmend *Saurer*, ZUR 2018, 679 (684). Kritik an diesen äußert z. B. *Wegener*, ZUR 2019, 3 (11). Ob eine solche Trendwende existiert, kann und soll an dieser Stelle aber nicht nachvollzogen werden.

¹¹ Neben diesen Oberbegriffen haben sich weitere Kategorisierungen durchgesetzt, die besondere prozessuale Merkmale der Klagen betonen, wie die beteiligten Prozessparteien, z. B. „Individualklagen“, „Verbandsklagen“, „Intergenerationsklagen“, „Intraföderale Klagen“ in *Saurer*, ZUR 2018, 679 (680f.). Denkbar ist aber auch nach inhaltlichen Angriffszielen zu definieren, z. B. „Waldschutzklagen“, die in der brasilianischen Rechtswissenschaft vorherrschen.

geht. Weltweit werden umfassende globale Entscheidungsstudien veröffentlicht.¹² Es handelt sich um eine Problematik, für die ein wachsendes Bedürfnis entsteht, einzelne Rechtsordnungen zu untersuchen und nicht nur einzelne Entscheidungen, um die Argumentationsansätze rechtsordnungsübergreifend zu vergleichen.¹³

Die brasilianische Rechtsordnung wurde als Untersuchungsgegenstand im Kontext der internationalen Debatte zuletzt besonders empfohlen.¹⁴

Ein Blick auf die brasilianische Rechtsordnung ist aus mehreren Gründen lohnend. In den 80er Jahren hatte die brasilianische Regierung das Umweltrecht grundlegend reformiert und war dabei bewusst eigene Wege gegangen. Das Umweltrecht wird in diesem Zusammenhang auch als „originär brasilianisch“ bezeichnet.¹⁵ Das brasilianische Recht zeichnet sich beispielsweise durch ein besonderes Umweltverfassungsrecht aus, das im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz ein Grundrecht auf eine ökologische Umwelt beinhaltet. Brasiliens Klimaschutzpolitik hat zudem eine weltweite Bedeutung, denn der Fokus dieser liegt auf der Vermeidung der Abholzung in den zahlreichen, gigantischen Naturräumen, darunter dem des Amazonasurwaldes.¹⁶ Die Biodiversität des Landes, in dem sich bei einer Fläche von 8,5 Millionen km² (Deutschland: 357.000 km²) allein 5,5 Millionen km² Waldfläche befindet, zählt zu den größten der Welt. Die Zerstörung dieser gigantischen Ökosysteme aufzuhalten, ist erklärtes Ziel der gesamten Staatengemeinschaft, die bereits im Jahr 1992 den Waldschutz auf die internationale

¹² Bereits das Umweltprogramm der Vereinten Nationen veröffentlichte im Mai 2017 einen Bericht hierzu und aktualisierte diesen 2020, vgl. *UNEP, Global Climate Litigation Report, Status Review, 2020*. Dass das Informationsinteresse über die eigene Jurisdiktion hinausgeht, beweisen auch die diversen allgemein zugänglichen Online-Datenbanken, die die weltweit geführten Klimaklagen empirisch erfassen und aufarbeiten, z. B. Sabin Center for Climate Change Law, abrufbar (online) <http://climatecasechart.com> (31.07.2022). Das SCLL sammelt Daten über Klimschutzverfahren, die in den USA („U.C. Climate Change Litigation“) und außerhalb der USA („Non-U.S. Climate Change Litigation“) geführt werden nach Prozessstand, Verfahrensbeteiligten und Anspruchszielen. Mittlerweile existieren zahlreiche weitere Übersichten und globale Vergleiche, vgl. *Savaresi/Setzer, SSRN Journal 2021, 1* (1ff.).

¹³ *Vanhala/Hilson, L&P 2013, 141* (147): „Comparative research on climate change litigation can help elucidate what is unique to a particular time and place, and clarify the dynamics that might be playing out across, and within, different jurisdictions.“; *Gärditz*, in: Herdegen/ Masing et al. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts 2021, 221* (77): „Insgesamt wird heute Rechtsprechung in anderen Staaten zu gemeinsamen Strukturproblemen viel stärker wahrgenommen und innerstaatlich argumentativ verarbeitet.“

¹⁴ Empfehlung in *Peel/Osofsky, TEL 2018, 37* (62).

¹⁵ *Ramos, Brasilianisches Umweltrecht 2005* (2).

¹⁶ Vgl. *Bryner, PELR 2012, 470* (476): „Every move Brazil makes toward compliance and enforcement can have a great impact on the rest of the developing world, especially on neighboring countries with which Brazil shares biomes like the Amazon Basin and the Pantanal wetlands.“

Agenda setzte.¹⁷ Klimaschutzrechtliche Entwicklungen in Brasilien haben auch eine direkte Auswirkung auf die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik Deutschlands.¹⁸ Das Land ist Deutschlands wichtigster Entwicklungspartner und eines der sogenannten Gestaltungsmächte nach dem Konzept der Bundesregierung.¹⁹

Es wird deutlich, dass der anthropogene Klimawandel und seine Folgen die herausforderndsten Themen des 21. Jahrhunderts sind,²⁰ die auch den Diskurs der Rechtswissenschaft beeinflusst haben. Der Blick auf die brasilianische Rechtsordnung und das brasilianische Umwelt- und Klimaschutzrecht werden den aktuellen deutschen Diskurs über grundrechtsbasierte Schutzpflichten als Instrumente des Klimaschutzes bereichern.

B. Methodik der Untersuchung

Andere Gesellschaften und deren Regeln zu verstehen, ist Gegenstand vieler wissenschaftlicher Arbeiten. Die Rechtsvergleichung schließt sich diesem Ziel an.²¹ Die vorliegende Arbeit dient den Zielen der eigenen Rechtsordnung, indem eine Distanz zu dieser geschaffen wird, die es ermöglicht, das Bestehende zu überprüfen, zu hinterfragen und damit die aktuelle Debatte grundrechtlicher Schutzpflichten zu bereichern.²²

¹⁷ *Stätsche*, EnWZ 2016, 303 (305f.), sieht darin den erstmaligen Beginn des Waldschutzes. In der Klimarahmenkonvention von 1992 in Art. 4 Nr. 1 lit. d) UNFCCC heißt es, gemeinsame Maßnahmen zu ergreifen, die die nachhaltige Bewirtschaftung von Senken und Speichern, darunter Wälder fördert. Zu den völkerrechtlichen Klimaschutzakten → § 1, D., II., 2., b).

¹⁸ Die Bundesregierung hat in der langfristigen Klimaschutzstrategie bereits anerkannt, dass sich die weltweiten Klimaschäden erheblich auf die deutsche Wirtschafts-, Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik auswirken werden, *BMU*, Klimaschutzplan 2050, 2019 (5).

¹⁹ Abrufbar (online) <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/globalisierung-gestalten-partnerschaften-ausbauen-verantwortung-teilen-735190> (31.07.2022). Im Jahr 2019 war das Land der dreizehntgrößte Handelspartner der EU, sowohl für Exporte als auch deren Importe. Dabei exportierte Deutschland die meisten Waren nach Brasilien. Das verwundert nicht, denn in São Paulo befindet sich der größte deutsche Industriestandort außerhalb Deutschlands.

²⁰ In dem bis 2016 geltenden Klimaschutzplan Deutschlands, dem *BMU*, Aktionsplan Klimaschutz 2020, 2014, BT-Drs. 18/3484, 9, wurden die vermehrten Schadensfälle in Deutschland durch Starkregen, Überschwemmungen und Stürme mit dem Klimawandel in Zusammenhang gebracht und die steigenden Kosten, die diese Schäden verursachen, erstmals als Klimaschäden bezeichnet.

²¹ Der Begriff der Rechtsvergleichung hat sich in Deutschland durchgesetzt, vgl. *Rösler*, JuS 1999, 1084 (1086). Seine dogmatische Einordnung bleibt aber umstritten, vgl. *Starck*, JZ 1997, 1021 (1024); *Haase*, JA 2005, 232.

²² Vgl. *Haase*, JA 2005, 232 (235), bezeichnet diese als „Kontrollinstrument“. Zu den positiven Effekten der Rechtsvergleichung, vgl. *Starck*, JZ 1997, 1021 (1023); *Rösler*, JuS 1999, 1084 (1087). Der Blick über den

Ein Vergleichsmaßstab, der als rechtsordnungsübergreifender Bezugspunkt dient, wird mit dem Begriff der „grundrechtsbasierten Schutzpflichten“ und der Aufgabe ihrer „Instrumentalisierung für den Klimaschutz“ geschaffen. Diese Kriterien erlauben es die verschiedenen Aussagen zu erfassen und als Oberbegriffe eine Objektivität sicherzustellen. Die Ausführungen beginnen mit der Darstellung zur speziellen Problematik zum deutschen Recht, gefolgt vom brasilianischen Recht. Am Ende werden die Lösungen in den beiden Rechtsordnungen miteinander verglichen (sogenannte Vergleichung auf Mikroebene).²³ Dabei werden für beide Rechtsordnungen solche Rechtsnormen betrachtet, die ihrer Funktion und ihrem Zweck nach miteinander verglichen werden können. Diese Vorgehensweise wird als funktionale Rechtsvergleichung bezeichnet.²⁴

Für das brasilianische Recht werden die maßgeblichen Prinzipien und Rechtsregeln, die in der Rechtswissenschaft vorherrschen, durchdrungen und für den deutschen Fachkreis aufgearbeitet. Diese sind Voraussetzung für das Verständnis des brasilianischen Rechts und der hier maßgeblichen Forschungsfrage. Die Auseinandersetzung wird mit Hilfe der rechtsdogmatischen Vorgehensweise erfolgen, die die Überzeugungskraft liefert, das brasilianische Recht plausibel und nachvollziehbar zu untersuchen.²⁵ Mithilfe dieses rechtsdogmatischen Ansatzes sollen die Aussagen aber nicht die „Wahrheit“ repräsentieren, sondern „Richtigkeit“ beanspruchen, die als wertungs- und widerspruchsfrei bewertet wird.²⁶ Die Anwendung rechtsdogmatischer Prinzipien anhand des Normtextes gelingt auch für das brasilianische Recht, weil Brasilien ebenfalls auf die römische Verfassungstradition Bezug genommen hat.²⁷ Angloamerikanische Einflüsse sind zwar nicht von der Hand zu weisen, die besonders im Aufbau des Staatswesens zum Ausdruck kommen. Abgesehen davon, basiert Brasiliens Rechtssystem aber auf

eigenen juristischen Tellerrand habe sich vor allem im Rahmen des Umweltrechts bewährt, *Sommermann*, DÖV 1999, 1017 (1020).

²³ Dabei stehen die Ausführungen zum deutschen Recht in einem Verhältnis von 1:2 zum brasilianischen Recht.

²⁴ Die funktionale Rechtsvergleichung wurde vor allem von Konrad Zweigert (22.01.1911–12.02.1996) und Hein Kötz (*12.11.1935) auf dem Gebiet des Privatrechts rege vorgeschlagen, *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung 1996.

²⁵ Vgl. *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie 2018 (311).

²⁶ *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft 1991 (433).

²⁷ Vgl. *Glenn*, Legal traditions of the world 2014 (12ff.), setzt beispielsweise nicht am Recht der Rechtskreise an, sondern an den hinter dem Recht stehenden Traditionen.

kodifiziertem Recht (*civil law*) und stützt sich grundsätzlich nicht auf Fallrecht früherer Präzedenzentscheidungen.²⁸ Während einige Brasilien zur Rechtsfamilie des kontinentaleuropäischen Rechts zuordnen, genauer gesagt zur romanischen Rechtsgruppe,²⁹ ordnen es andere einer eigenständigen Rechtsfamilie zu, für die im Jahr 1982 der Begriff der „lusitanischen Rechtsfamilie“ geprägt worden war und die sich auf portugiesischsprachige Länder bezieht.³⁰ Die genaue Einordnung kann offen bleiben. Zwischen Deutschland und Brasilien herrscht jedenfalls ein rechtswissenschaftlicher Austausch, auf den in der vorliegenden Untersuchung verwiesen werden kann.³¹ Dennoch ist zu beachten, dass sich Brasiliens sozio-ökonomischer, aber auch politischer und kultureller Hintergrund grundlegend von denen Deutschlands unterscheidet. Für jede Betrachtung ausländischer Normen gilt, dass die Erläuterungen im Kontext der politischen Hintergründe verstanden werden müssen.³² Die Kultur eines Landes wird sich zwangsläufig in seinem Verständnis des Staatswesens ausdrücken, sodass gerade die Erläuterungen über das brasilianische öffentliche Recht dazu führen werden, die Organisation des Staates und seiner Organe sowie das Verhältnis zum Bürger zu veranschaulichen und das kulturelle Verständnis brasilianischer Besonderheiten darzulegen.³³ Alle Defizite, die mit dieser Darstellung verbunden sind, können natürlich nicht bewältigt werden. Dies gilt gerade für die brasilianischen Parallelwelten diverser Ordnungsvorstellungen.³⁴ Es werden daher die grundsätzlichen Strukturen der brasilianischen Rechtsordnung in einem größeren Kontext dargestellt und historische und kulturelle Zusammenhänge erläutert, sodass Fehlkonzeptionen vermieden werden. Die

²⁸ Es existieren Ausnahmen, hierzu → § 4, C., I., 3.

²⁹ *Gordon-Vrba*, Vielparteienprozesse 2007 (101).

³⁰ *Herzog*, Recht in Portugal und Brasilien 2014 (745ff.), danach habe Portugal, das einige Besonderheiten aufweise, andere Länder während seiner Kolonialisierung beeinflusst, was in Brasilien besonders gelte, da der Bruch mit Portugal nur graduell eintrat. Die Einordnung sei aber schon länger mit der Integration Portugals in die EU einerseits und der geographischen Nähe Brasiliens zu den USA und Etablierung eigener übergeordneter Organisationen (MERCOSUL) andererseits relativiert worden.

³¹ Hierzu → § 1., E., II., dort Fn. 241ff. Dies spielt auch eine Rolle beim Verfassungsrechtsverständnis → § 4, A., II.

³² Vgl. *Häberle*, Rechtsvergleichung 1992 (659), bezeichnet dies als eine „kulturspezifische Verfassungsinterpretation“. Zudem *Starck*, JZ 1997, 1021 (1028)

³³ *Rösler*, JuS 1999, 1084 (1089); „Recht ist ein Kulturfaktor“. Vgl. auch *Bernhardt*, ZaöRV 1964, 431 (432f.); *Starck*, JZ 1997, 1021 (1028); *Baer*, ZaöRV 2004, 735 (737).

³⁴ Kritiker sprechen vom „Claudillismo“, einer Regierungsform, die von Personen und nicht von rechtsstaatlichen Strukturen geprägt werde, vgl. *R. Schmidt*, in: da Silva/ Schmidt (Hrsg.), Verfassung Deutschland und Brasilien 2012, 137 (139ff.).

maßgeblichen verfassungsrechtlichen Rechtsnormen sind im Anhang übersetzt beigefügt.³⁵ Zudem befindet sich dort eine Übersicht brasilianischer rechtshängiger Verfahren, die in der vorliegenden Untersuchung zitiert wurden.³⁶

C. Gang der Untersuchung

Für die weitere Untersuchung wird als erstes der Begriff der „grundrechtsbasierten Schutzpflichten“ und das Konzept ihrer „Instrumentalisierung für den Klimaschutz“ (→ D.) erläutert. Hieran anschließend wird der Meinungsstand im deutschen und brasilianischen Schrifttum vorgestellt, inwieweit grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren aktuell thematisiert werden (→ E.).³⁷

Im ersten Kapitel wird die Forschungsfrage für die deutsche Rechtsordnung untersucht. Es wird die dogmatische Verortung grundrechtsbasierter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren vorgenommen und ermittelt, inwieweit sich diese für den Klimaschutz instrumentalisieren lassen (→ § 2). Bei der Erläuterung des Meinungsstandes wird angedeutet, dass in der deutschen Rechtswissenschaft vor allem die Schutzpflichtendogmatik diskutiert wird, die grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren begründen könnte.³⁸ Um die Bedeutung dieses Ansatzes und seine Grundlagen zu erläutern, wird diese Diskussion ausführlich untersucht und ferner im Zusammenhang dazu ermittelt, ob noch weitere Rechtsschutzmöglichkeiten zugunsten klimabezogener Interessen im deutschen Rechtssystem existieren (→ § 2, A.). Im Anschluss wird die Entstehung bzw. dogmatische Begründung der Schutzpflichtendogmatik untersucht und die bisherige Bedeutung, die diese bei umweltbezogenen Sachverhalten vor dem BVerfG eingenommen hat (→ § 2, B.). Daran

³⁵ Hierzu → Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF). Es handelt sich um eine freie Übersetzung der Verfasserin, der achten und aktuellen Verfassung Brasiliens v. 05.10.1988 (DOU v. 05.10.1988, 1) mit der Berücksichtigung der 109. Verfassungsänderung (EC) v. 15.03.2021 (DOU v. 16.03.2021, 4). Um die Vereinheitlichung der Rechtsvergleichung zu fördern, werden Übersetzungsvorschläge der wesentlichen Begrifflichkeiten für die vorliegende Untersuchung, die in rechtsvergleichenden Untersuchungen teils unterschiedlich übersetzt wurden, dort kenntlich gemacht.

³⁶ Hierzu → Anhang II: Übersicht brasilianischer rechtshängiger Klagen und Entscheidungen.

³⁷ Forschungsstand ist Juli 2022.

³⁸ Hierzu → § 1, E., I.

schließt sich die Analyse der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung mit dem sogenannten Klimabeschluss des BVerfG aus dem Jahr 2021 an (→ § 2, C.). Die Ausführungen ermöglichen es, die in der Diskussion und bisherigen Umweltrichtsprache ermittelten Herausforderungen mit der aktuellen Anwendung zu vergleichen. Dadurch kann schließlich beurteilt werden, ob die Schutzpflichtendogmatik im deutschen Recht für den Klimaschutz instrumentalisiert werden kann. Durch diese Erkenntnisse können ferner die an die brasilianische Rechtsordnung zu stellenden Fragen formuliert werden (→ § 2, D.), die im zweiten Kapitel untersucht werden.

Im zweiten Kapitel wird die dogmatische Verortung grundrechtsbasierter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren im brasilianischen Recht vorgenommen und ermittelt, inwieweit sich diese für den Klimaschutz instrumentalisieren lassen. Bei der Erläuterung des Meinungsstandes wird angedeutet, dass in der brasilianischen Rechtswissenschaft immanente Schutzpflichten als anerkannt gelten, die grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren begründen könnten.³⁹

Für die funktionale Rechtsvergleichung werden zunächst einführende Ausführungen erfolgen (→ § 3). Es geht um die ökologischen (→ § 3, A.) und um die einfachrechtlichen Grundlagen des brasilianischen Klimaschutzes, die die maßgeblichen staatlichen Akteure und Inhalte determinieren (→ § 3, B.). Etwaige nationale Schutzdefizite ergeben sich auch im Vergleich zu Brasiliens internationalen Klimaschutzverpflichtungen (→ § 3, C.). Die hieraus folgenden Erkenntnisse liefern den Hintergrund für die anschließenden Abschnitte.

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der immanenten Schutzpflichten im brasilianischen Recht werden im vierten Abschnitt untersucht (→ § 4). Dafür wird die Entstehungsgeschichte der Verfassung und die geltende Verfassungsrechtslehre dargestellt, die die Gründe für das allgemeine Verständnis immanenter Schutzpflichten liefern (→ § 4, A.). Nach dieser Einführung werden die möglichen verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlagen immanenter Schutzpflichten (→ § 4, B.) und die hierzu zur Verfügung stehenden Durchsetzungsmechanismen (→ § 4, C.) erläutert.

Schließlich werden die aktuellen Anwendungsfälle untersucht (→ § 5). Nachdem eine

³⁹ Hierzu → § 1, E., II.

kurze Einführung in die Zitierweise brasilianischer Entscheidungen erfolgt ist (→ § 5, A.), werden die aktuell rechtshängigen Verfahren im Instanzenzug einerseits und vor dem STF (*Supremo Tribunal Federal*) andererseits dargestellt (→ § 5, B.), die die klimabezogenen Gefahren gegenüber staatlichen Entscheidungsträgern aufgrund eines Unterlassens thematisieren. Im Anschluss geht es darum festzustellen, wie die materiellrechtlichen Anknüpfungspunkte und prozessualen Instrumente, die im Grundlagenteil ermittelt wurden, anhand der dargestellten Verfahren eingeordnet werden können (→ § 5, C.).

Die Ergebnisse ermöglichen es, die Bedeutung immanenter Schutzpflichten als Instrumente des Klimaschutzes im brasilianischen Recht zu beurteilen.

Die vergleichenden Betrachtungen erfolgen im letzten Abschnitt des dritten Kapitels (→ § 6). Es werden die Ergebnisse innerhalb der deutschen und brasilianischen Rechtsordnung miteinander verglichen (→ § 6, A.). Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse ermöglichen es, die deutsche Debatte über die Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren und ihrer Instrumentalisierung für den Klimaschutz weiterzuentwickeln (→ § 6, B.).

D. Erläuterungen zur Begrifflichkeit „grundrechtsbasierter Schutzpflichten“ und ihrer „Instrumentalisierung für den Klimaschutz“

Im Folgenden geht es um die Definition des Begriffs „grundrechtsbasierter Schutzpflichten“ (→ I.) und das Konzept ihrer „Instrumentalisierung für den Klimaschutz“ (→ II.).

Für die Definition wird zunächst der Grundrechtsbegriff nach dem deutschen und brasilianischen Verfassungsverständnis betrachtet, um zu ermitteln, inwiefern Grundrechte eine Schutzfunktion überhaupt beinhalten. Diese Erläuterungen dienen als ein Fundament für ein gemeinsames Begriffsverständnis für die Rechtsvergleichung. Im Anschluss wird der Oberbegriff definiert, also wie grundrechtsbasierte Schutzpflichten in der vorliegenden Untersuchung verstanden werden. Bei den Erläuterungen, wie diese für

den Klimaschutz instrumentalisiert werden, werden zwei Entscheidungsbeispiele erläutert, die sich in Europa und Lateinamerika in der gerichtlichen Auseinandersetzung ereignet haben. Anhand dieser Entscheidungen kann verdeutlicht werden, wie die wissenschaftlichen Erkenntnisse und völkerrechtlichen Klimaschutzziele von den Gerichten gewürdigt und einbezogen worden sind. Diese Ausführungen gelten zwar nicht rechtsordnungsübergreifend, werden aber den Kontext der Instrumentalisierung grundrechtsbasierter Schutzpflichten liefern, auf den im Verlauf der Ausführungen zurückgegriffen wird.⁴⁰

I. Grundrechtsbasierte Schutzpflichten

1. Grundrechtsverständnis

Eine allgemeingültige Terminologie der Grundrechte, die für alle Verfassungsurkunden gelten könnte, existiert nicht. Grundrechte werden von jedem Staat unterschiedlich definiert. Eine Definition, die den kleinsten gemeinsamen Nenner nach dem brasilianischen und deutschen herrschenden Verständnis als Ausgangspunkt für die weitere Untersuchung dient, lautet aber wie folgt: Grundrechte sind der untrennbare Teil der Verfassung, die als objektive Rechtssätze grundsätzlich den Staat verpflichten, die für das Leben wesentlichen Rechte der Bürger zu gewährleisten.⁴¹

Zunächst erfolgen einige Hinweise zu den Gemeinsamkeiten, die dieser Definition entnommen werden können. Ihre Implementierung wird unbestreitbar in beiden

⁴⁰ Nach *Saurer*, ZUR 2018, 679 (684), seien „die konzeptionelle, verfassungstextliche und grundrechtsdogmatische Ausgangslage in den einzelnen Rechtsordnungen sehr unterschiedlich, weswegen die Begründung des Geltungsanspruchs und der Reichweite klimaschutzrelevanter Grundrechte weit auseinander“ gehe. Auch *Peel/Osofsky*, L&P 2013, 150 (151), betonen, dass Prozessführung kulturell beeinflusst werde. Andere stellen aber fest, dass sich der Diskurs inzwischen transnationalisiert habe, vgl. *Winter*, ZUR 2019, 259 (270): „Dabei ist faszinierend zu sehen, wie die Entwicklung nicht nur der Rechtssetzung, sondern auch der Judikatur sich transnationalisiert, d.h. wie sich Klagevorträge und Urteile weltweit zunehmend gegenseitig beobachten und berücksichtigen.“

⁴¹ Im deutschen Rechtsverständnis gilt, dass die Grundrechtsverpflichtung grundsätzlich den Staat als Grundrechtsadressaten trifft, wobei damit all seine Erscheinungsformen erfasst werden und natürliche oder juristische Personen des Privatrechts dagegen grundsätzlich nicht grundrechtsgebunden bzw. -verpflichtet, sondern grundrechtsberechtigt sind, vgl. *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 66. Diese Auffassung gilt auch in Brasilien, vgl. *Gonet Branco*, in: *Ferreira Mendes/ Gonet Branco* (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 127 (157f.). In beiden Rechtsordnungen wird zudem die „Drittwirkung von Grundrechten“, also die Ausstrahlungswirkung zwischen Privaten diskutiert und anerkannt, ein Konzept, dass mit der hier untersuchten Schutzpflichtendogmatik im Kontext der Schutz- und Eingriffsbeziehungen unterschieden werden muss.

Rechtsordnungen als zentrales Erfordernis moderner Verfassungsurkunden gezählt.⁴² Das Bundesverfassungsgericht formulierte 1971, dass die Grundrechte des Grundgesetzes „der eigentliche Kern der freiheitlich-demokratischen Ordnung des staatlichen Lebens“ seien.⁴³ Die Präambel der brasilianischen Verfassung verdeutlicht die herausragende Stellung dieser im Verfassungsgebungsprozess ebenfalls, wenn es heißt, dass die Verfassungsgebende Versammlung einen demokratischen Staat errichtet, „der dazu bestimmt ist, die Ausübung der sozialen und individuellen Rechte, der Freiheit, der Sicherheit, des Wohlergehens, der Entwicklung, der Gleichheit und der Gerechtigkeit als oberste Werte einer brüderlichen, pluralistischen und vorurteilsfreien Gesellschaft zu gewährleisten“.⁴⁴ Weiterhin wird im brasilianischen Schrifttum beispielsweise betont, dass Grundrechte allgemeingültig („*universalidade*“), unveräußerlich („*inalienabilidade*“) und unverzichtbar („*indisponibilidade*“) seien.⁴⁵ Diese grundsätzlichen Zuschreibungen und die Gewährleistungen nach der brasilianischen Ewigkeitsgarantie gemäß Art. 60, § 4, inc. IV CF, verdeutlichen ihre fundamentale Stellung.

Zu den Unterschieden ist anzumerken, dass sich in dem deutschen und brasilianischen Verfassungsrechtsverständnis der Umfang der grundrechtlichen Gewährleistungen voneinander unterscheidet. In Bezug zu der Frage, welche Rechte als fundamental gelten, kennt das deutsche Grundgesetz nur individuelle, die brasilianische Verfassung aber auch soziale und kollektive Grundrechte. Für die Annahme möglicher grundrechtsbasierter Schutzpflichten ist diese Differenzierung bedeutend.

a) Deutsche Dogmatik

Im deutschen Grundgesetz befinden sich die meisten Grundrechte nach dieser Definition zu Beginn der Verfassungsurkunde im ersten Abschnitt über die Grundrechte in den Art.

⁴² Für Deutschland, vgl. Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 24ff. Für Brasilien, vgl. *Gonet Branco*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017 (127).

⁴³ Definition des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1971, vgl. Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 63 mit Verweis auf BVerfG, Beschluss v. 04.05.1971 – 1 BvR 636/68 –, BVerfGE 31, 58, 74, juris Rn. 5.

⁴⁴ *Gonet Branco*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017 (127).

⁴⁵ Grundrechtsgehalte werden oftmals in dieser Weise strukturell beschrieben, um die herausragenden Charakteristiken zu verdeutlichen, in rechtsvergleichenden Untersuchungen z. B. in *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (72); *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (51).

I bis Art. 19 GG. Dieser Grundrechtskatalog beinhaltet nur einige wenige Verfassungsnormen, denen keine Grundrechtsqualität zukommt.⁴⁶ Auch existieren außerhalb des Katalogs nur vereinzelte sogenannte grundrechtsgleiche Rechte, Verfassungsnormen, die den Grundrechten materiell-rechtlich gleichgestellt sind.⁴⁷ Sie sind abschließend in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG genannt.⁴⁸ Alle Grundrechte sind, wie die anderen Verfassungsbestimmungen auch, Sätze des objektiven Rechts. Die im historischen Kontext zunächst wichtige Affirmation der Normqualität der Grundrechte, die in Art. 1 Abs. 3 GG anklingt („als [...] geltendes Recht“), sei nach dem heute vorherrschenden Grundrechtsverständnis nur noch symbolischer Art bzw. als Grundsatz für ihre Sicherung zu verstehen.⁴⁹ Die Norm verdeutlicht heute die rechtliche Stellung einer Person gegenüber dem Staat, sich auf Grundrechte berufen zu können, die damit von Verfassungs wegen durchsetzbare Ansprüche gewährleistet und als subjektive öffentliche Rechte anzusehen seien.⁵⁰ Die Justiziabilität der subjektiven Rechte innerhalb des Rechtsschutzsystems wird durch die Rechtsweggarantie in Art. 19 IV GG gesichert.⁵¹ Die „Bindungsintensität“ muss aber selbst durch den Gesetzgeber festgelegt, also durch ihn konkretisiert werden.⁵² Die Grundrechte werden schließlich anhand von verschiedenen

⁴⁶ Vgl. Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 64, wonach dies bei den Art. 12a, Art. 15, Art. 17a und Art. 18 GG eindeutig sei. Diskussionen bei Art. 1 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Menschenwürde existieren bis heute, die in der vorliegenden Arbeit nicht näher dargestellt werden.

⁴⁷ Vgl. Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 64f.: „Die grundrechtsgleichen Rechte stehen den (formellen) Grundrechten des ersten GG-Abschnitts in Rang und Schutzwirkung in nichts nach; sie sind nicht etwa Grundrechte minderer Qualität.“

⁴⁸ Vgl. Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 64f.

⁴⁹ Dreier, in: Dreier GG, 2018, Art. 1 III GG, Rn. 35, bringe den Willen des Verfassungsgebers zum Ausdruck, dass sich der Einzelne gegenüber dem Staat auf seine Grundrechte im Zweifel soll berufen können.

⁵⁰ Denn vor 1949 habe nur die Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Recht des Einzelnen an diese einfachrechtliche Gesetzesmäßigkeit existiert, Grundrechte waren ohne Bedeutung, Enders, ZUR 2016, 387 (387f.). Dazu Dreier, in: Dreier GG, 2018, Art. 1 III GG, Rn. 27: „Art. 1 III GG ist Schlüssel- und Leitnorm für Geltungsweise und Durchsetzungskraft der Grundrechte im Verfassungsstaat des Grundgesetzes. Die zentrale Bedeutung dieser Bestimmung erschließt sich aus der Differenz zur Weimarer Reichsverfassung [...]“.

⁵¹ Vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier GG, 2013, Art. 19 IV GG, Rn. 39–42: „Die Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG formuliert ein echtes Grundrecht i. S. eines selbständigen subjektiven öffentlichen Rechts. Es unterscheidet sich aber von anderen Freiheitsrechten im Grundrechtskatalog auf spezifische Weise. Art. 19 IV GG normiert ein ‚formelles Hauptgrundrecht‘ im Sinne eines Verfahrensrechts: [...] Die Wahrnehmung dieses Verfahrensgrundrechts setzt materielle subjektive Rechtspositionen voraus, die in gerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden [...]. Der Schutzbereich der Rechtsweggarantie ist normgeprägt.“

⁵² Vgl. Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 67f.: „Die Bindungswirkung der Grundrechte ermächtigt Exekutive und Judikative nicht dazu, i. S. eines unmittelbaren Durchgriffs auf die zumeist vagen und allgemeinen Bestimmungen der Verfassung die Stufe des Gesetzesrechts einfach zu überspringen oder sich selbst an die Stelle der legislativen Gewalt zu setzen. Vielmehr gilt der Anwendungsvorrang des einfachen Rechts. Im Konfliktfall weist Art. 100 I GG den Weg [...]“.

Kategorien funktionsbezogen beschrieben. Im Ausgangspunkt werden sogenannte subjektive und objektive Grundrechtsgehalte oder auch Dimensionen unterschieden.⁵³ In subjektiver Hinsicht werden solche Grundrechtsgehalte erfasst, die sich auf das tatbestandlich betroffene Recht beziehen, das die Grundrechtsträger durchsetzen können.⁵⁴ Nach der sogenannten „Außentheorie“ sind bereits tatbestandlich betroffene Positionen des Einzelnen, also Eingriffe in den Schutzbereich als Rechtspositionen anzusehen.⁵⁵ Das Schutzbereich-Schranken-Schema wird für Freiheits-, Leistungs-, Gleichbehandlungs- und Mitwirkungsrechte diskutiert.⁵⁶ Von punktuellen Leistungsansprüchen im Grundgesetz abgesehen, hat der Grundgesetzgeber auf Leistungsrechte, etwa im Sinne sozialer Grundrechte aber verzichtet.⁵⁷ Den Freiheitsrechten können grundsätzlich auch keine leistungsrechtlichen Gehalte entnommen werden.⁵⁸ Danach haben Grundrechte nach der Statuslehre *Georg Jellineks* (16.06.1851–12.01.1911) klassischerweise nur eine abwehrrechtliche Funktion.⁵⁹

⁵³ Vgl. *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 82.

⁵⁴ Vgl. *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 83.

⁵⁵ Die Bezeichnung stammt aus *Borowski*, Grundrechte als Prinzipien 1998 (29). Nach der „Außentheorie“ sei das tatbestandlich betroffene Recht eine Rechtsposition (weil ein Eingriff in den Schutzbereich und damit die Tatbestandsmäßigkeit vorliege), selbst, wenn aus ihr keine definitiv geschützte Rechtsposition entstehe (durch Schranke entstehe der definitive Garantiebereich). Er bezeichnet dies als „abstraktes Recht“, *Borowski*, Grundrechte als Prinzipien 1998 (29) und später als „prima facie-Recht“, *Borowski*, Grundrechte als Prinzipien 2007 (34). Dieses Schema wird in der Rechtsprechung des BVerfG aber nicht in jedem Fall durchgehalten, vor allem nicht im Bereich der Schutzpflichtendogmatik. Zur Innentheorie, vgl. Fn. 74.

⁵⁶ Vgl. *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 84ff., 89f., 91ff. Es existieren weitere Kategorisierungen, die sich auf verschiedene Arten und den Charakter der Grundrechte beziehen, beispielsweise Grundrechte als Jedermannsrechte und Deutschenrechte, Menschen- und Bürgerrechte, Grundrechte als Freiheits- und Gleichheitsrechte, materielle und prozessuale Grundrechte, einen Überblick vermittelt *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 71ff.

⁵⁷ Als anerkannt gelten nur sogenannte derivative Teilhaberechte, die auf die Beteiligung schon vorhandener staatlicher Einrichtungen zielen und im Kontext von Gleichbehandlungsrechten diskutiert werden, *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 89.

⁵⁸ Zur Entscheidung über die Möglichkeit der Ableitung eines einklagbaren Anspruchs BVerfG, Urteil v. 18.07.1972 – 1 BvL 32/70 – (Numerus Clausus I), BVerfGE 33, 303-358, juris Rn. 62; *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 90: „So bieten die Grundrechte des Grundgesetzes der Vorstellung originärer Leistungsansprüche kaum eine tragfähige Basis; sie erweist sich als ‚nicht geeignet, der Problematik von Grundrechten im Leistungsstaat gerecht zu werden‘. Einschlägiger Titel für Maßnahmen zur Herstellung realer Freiheit und Gleichheit durch Förderung und Sicherung der materiellen Grundrechtsausübungsvoraussetzungen ist nicht der Grundrechtsteil des Grundgesetzes, sondern das Sozialstaatsprinzip.“

⁵⁹ In der Lehre wird diese Funktion als „status negativus“ bezeichnet, *Jellinek/Kersten*, Subjektive öffentliche Rechte 2011 (37ff.). Daneben existiert der „status positivus“ (Freiheit nicht ohne den Staat), wobei im Grundgesetz hier die derivativen Teilhaberechte gemeint sind und „status activus“ (Freiheit im und für den Staat), wobei hier die staatsbürgerlichen Mitwirkungsrechte gemeint sind. Die Lehre von den Grundrechtsfunktionen wird als ein wichtiger Teilbereich der Grundrechtstheorie angesehen, *Kingreen/Poscher*, Staatsrecht II (begründet Pieroth/Schlink) 2021 (40, Rn. 107).

In objektiver Hinsicht sind die spezifischen Fallgruppen gemeint, die das Bundesverfassungsgericht erst aus der „Werteordnung“ der Grundrechte entwickelt hat und die die „Mehrdimensionalität“ der Grundrechte begründen.⁶⁰ Diese Fallgruppen sind: die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte, die Grundrechtsverwirklichung durch Verfahren und Organisation, die Einrichtungsgarantien und schließlich auch die grundrechtlichen Schutzpflichten.⁶¹ Diese eigenständigen Normgehalte gelten nicht automatisch als „resubjektiviert“.⁶² Grundrechtliche Schutzpflichten, sind aber als subjektive Rechte anerkannt, sie drängen den Staat nicht zurück, sondern fordern ihn. Eine genaue Kategorisierung dieser Schutzpflichten innerhalb der Funktionslehre wird zuweilen kontrovers diskutiert.⁶³ Im deutschen Recht hat sich jedenfalls nie ein „Recht auf Sicherheit“ formiert, das als am Wortlaut der Verfassung nicht existent und als zu unbestimmt empfunden wird.⁶⁴

Davon zu unterscheiden ist die aus der objektiven Rechtssatzqualität entspringende weitere Rechtsfolge, dass alle Grundrechte als objektives Recht Geltung beanspruchen

⁶⁰ Vgl. Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 94, zur „Mehrdimensionalität“: „Es geht vielmehr drittens um neue Normgehalte der Grundrechte, die diese im Verhältnis zu den originär subjektiv-rechtlichen Dimensionen der Abwehr, der Leistung und der Gleichbehandlung erlangt haben; man kann insofern von Erweiterungsbedeutung oder Entfaltungsbedeutung sprechen.“

⁶¹ Vgl. Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 96ff., 101ff., 105f., 107f.

⁶² Vgl. Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 95.

⁶³ Mehrheitlich wird vertreten, dass Freiheit zum status negativus gehöre und Sicherheit zum status positivus, wobei hier wiederum zwischen status positivus socialis und status positivus libertatis unterschieden werde, vgl. dazu Isensee, Grundrecht auf Sicherheit 1983 (27); Isensee, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), HStR IX 2011, 413 (415, Rn. 3); vgl. unterschiedliche Begriffe BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 82: „positive Schutzansprüche“; Pieroth, in: Jarass/Pieroth GG, 17. Aufl. 2022, Vor Art. 1 GG, 6: „sekundäre Leistungsfunktionen“; kritisch Diellein, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (35), ob diese dem status positivus zuzuordnen sind (zur Definition vgl. Fn. 59).

⁶⁴ Vgl. Isensee, Grundrecht auf Sicherheit 1983 (21); Isensee, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), HStR IX 2011, 413 (415, Rn. 3), spricht nur in Anführungszeichen von einem „Grundrecht auf Sicherheit“; Calliess, Rechtsstaat und Umwelstaat 2001 (313): „[...] im Hinblick auf Objekt und Rechtsgrund des Schutzes wird vorliegend von grundrechtlichen Schutzpflichten gesprochen [...]“. Anders Alexy, Theorie der Grundrechte 1985 (414f.): „Anders als die sozialen Grundrechte bzw. die Leistungsrechte im engeren Sinne fügen sich die Rechte auf Schutz zudem ganz in die Tradition des liberalen Grundrechtsverständnisses ein. Ihre Begründung [...] drängt sich geradezu auf.“, er kritisiert die Herleitung des BVerfG z. B. in Alexy, Theorie der Grundrechte 1985 (440), und schlussfolgert: „Unter ‚Rechten auf Schutz‘ sollen hier Rechte des Grundrechtsträgers gegenüber dem Staat darauf, daß dieser ihn vor Eingriffen Dritter schützt, verstanden werden.“; ebenso Calliess, Rechtsstaat und Umwelstaat 2001 (444), der schlussfolgert: „Dem Inhalt der Schutzpflicht entspricht daher ein identisches Recht des Grundrechtsträgers auf Schutz.“. Gegen die Ansicht von Alexy kritisiert Diellein, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (155f.): „Ermsthaftige Bedenken ruft schließlich die Begründung eines subjektiven Verfassungsrechts auf Schutz aus [...]. Ein verfassungsrechtlich verbürgtes Recht auf Schutz aber kann nur mit einer zumindest konkludent belegbaren Willensentscheidung des Gesetzgebers begründet werden.“, nach ihm könne eine überzeugende Begründung eines subjektiven, staatlichen Schutzauftrages nicht gelingen.

(Geltungsbedeutung) und eine für den Staat zu beachtende Wirkung bei all seinen Handlungen entfalten (Achtungsbedeutung).⁶⁵ Im Grundgesetz existieren in Art. 6 Abs. 1 und Abs. 4 GG oder Art. 103 Abs. 1 GG zudem ausdrückliche punktuelle subjektive Schutzaufträge, die mit den konkretisierungsbedürftigen grundrechtlichen Schutzpflichten nicht zu verwechseln sind.⁶⁶ Weitere Verfassungsrechtsgehalte, die objektiver Natur sind und Schutzpflichten im Sinne einer Grundrechtsgewährleistung durch den Staat statuieren, sind Staatsstrukturbestimmungen oder Staatsziele, beispielsweise Art. 20 Abs. 1, Abs. 3 GG.⁶⁷ Diese objektiven Grundrechtsgehalte vermitteln ebenfalls keine subjektiven Rechtsinhalte.⁶⁸

b) Brasilianische Dogmatik

In der brasilianischen Verfassungsurkunde von 1988 (amtlich *Constituição da República Federativa do Brasil*)⁶⁹ sind die meisten Grundrechte im zweiten Titel „über die Grundrechte und Grundgarantien“ in den Art. 5 bis Art. 17 CF geregelt.⁷⁰ Innerhalb des brasilianischen „Grundrechtskatalogs“ befinden sich individuelle, kollektive und soziale Grundrechte und zudem viele Verfassungsnormen, denen keine Grundrechtqualität zukommt. Eine Erklärung hierfür ist der Entstehungskontext der aktuellen und achten Verfassung Brasiliens, der die Systematik entscheidend beeinflusst hat.⁷¹ Zudem ordnet Art. 5, § 2 CF eine ausdrückliche Offenheit der Verfassung für die Annahme weiterer – impliziter – Grundrechte an, sodass der „Grundrechtskatalog“ als nicht abschließend gilt.⁷²

In der brasilianischen Rechtsdogmatik gilt die Normativität der Grundrechtssätze

⁶⁵ Vgl. Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 94.

⁶⁶ Diese haben mit der interpretatorischen Erweiterung, der ursprünglich rein abwehrrechtlichen Freiheitsrechte, durch Annahme grundrechtlicher Schutzpflichten systematisch nichts gemein, Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 89, 104.

⁶⁷ Vgl. Dietlein, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (70); Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 102.

⁶⁸ Vgl. Gusy, in: Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. 2018, Art. 10 GG, Rn. 38.

⁶⁹ Constituição da República Federativa do Brasil (CF) v. 05.10.1988 (DOU v. 05.10.1988, 1). Zum Entstehungskontext der aktuellen brasilianischen Verfassung → § 4, A., I.

⁷⁰ Zu den Ausführungen über den „Grundrechtskatalog“ → § 4, B., I.

⁷¹ Vgl. Fn. 69.

⁷² Zur Offenheit des Grundrechtssystems → § 4, B., I., 3.

ebenfalls als anerkannt.⁷³ Die Auslegung der Grundrechte folgt aber nicht anhand eines Schutzbereich-Schranken-Schemas, sondern nach einer Abwägung, die mit dem Modell der grundrechtlichen „Innentheorie“ verglichen werden kann.⁷⁴ Grundrechte entfalten nach dem brasilianischen Rechtsverständnis daher keine Gebote. Sie werden vielmehr als Prinzipien verstanden. Die Bestimmung verfassungsrechtlicher Garantiebereiche folgt einer einzigen Abwägung, die auch andere objektiv-rechtliche Verfassungsinhalte bei der Bestimmung des „definitiven“ Grundrechtsanspruchs berücksichtigt.

In Brasilien existiert damit gleichzeitig keine eigenständige Normkategorie über grundrechtsbasierte Schutzpflichten. Eine Schutzfunktion der Grundrechte ist diesen vielmehr immanent, weshalb sie in der vorliegenden Untersuchung als immanente Schutzpflichten bezeichnet werden. Grund hierfür ist der prinzipienbasierte Grundrechtsschutz, die als Abwehr-, Leistungs-, Mitwirkungs- und Schutzrechte qualifiziert werden können, die das Verständnis über eine „Multiplikation der Rechte“ („*multiplicação dos direitos*“) begründen.⁷⁵ Mögliche Grenzen („*limites*“) seien den Grundrechten von Anfang an „immanent“.⁷⁶ Das Grundrechtsverständnis beeinflusst somit die Dichotomie zwischen subjektiven und objektiven Grundrechtsgehalten.

c) Vergleich

Die Ausführungen zeigen, dass Grundrechte in Deutschland und in Brasilien hinsichtlich ihres Umfangs unterschiedlich definiert werden. Im Sinne des deutschen Grundgesetzes sind Grundrechte die subjektiven Rechte, also „die von der Verfassung verliehenen, individuellen Rechte“, die der Person unmittelbar einen individuellen tatbestandlichen Rechtsanspruch gegen den Staat einräumen.⁷⁷ Im brasilianischen

⁷³ Zur herrschenden Verfassungsrechtslehre und der daraus folgenden Grundrechtsdogmatik → § 4, A., II. und III.

⁷⁴ Nach der Innentheorie trägt das Grundrecht selbst bereits alle Schranken in sich und umfasst als Ergebnis einer Abwägung den vordefinierten Anspruch, vgl. zum Modell *Borowski*, Grundrechte als Prinzipien 2007 (34ff.). Im brasilianischen Recht gelten aber einige Besonderheiten, vgl. Fn. 73.

⁷⁵ Begriff der „Multiplikation der Rechte“ („*multiplicação dos direitos*“) in *Gonet Branco*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional 2017*, 127 (144). In der rechtsvergleichenden Untersuchung beschrieben in *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (110f.).

⁷⁶ *Ferreira Mendes*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional 2017*, 172 (181), der auf Alexy verweist und dazu ausführt: „Alle Beschränkungen der Grundrechte sind immanente Beschränkungen, so dass der Gesetzgeber keine Befugnis hat Beschränkungen festzulegen, sondern nur die Befugnis, die Grenzen der Grundrechte auszulegen.“

⁷⁷ Vgl. *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 66.

Verfassungsrechtsverständnis können Grundrechte individueller und kollektiver Art sein, die der Person oder einer Gruppe von Personen einen individuellen oder kollektiven Rechtsanspruch gegen den Staat im Einzelfall einräumen.⁷⁸ Die „Mehrdimensionalität“ der Grundrechte innerhalb beider Rechtsordnungen, gleichwohl hier unterschiedliche dogmatische Ansätze existieren, ermöglicht es die Existenz grundrechtsbasierter Schutzfunktionen anzunehmen.⁷⁹

In der deutschen Rechtsordnung basieren diese grundrechtsbasierten Schutzpflichten auf der Schutzpflichtendogmatik, die maßgeblich vom BVerfG und im Schrifttum mit geringfügig abweichenden Prüfungspunkten, determiniert wird.⁸⁰ Nach dem brasilianischen Grundrechtsverständnis wird eine Schutzfunktionen der Grundrechte dagegen nach dem Optimierungsgedanken keiner eigenständigen Normkategorie zugeordnet, sondern ist als Anspruch auf Schutz den Verfassungsrechten immanent.⁸¹ Sie werden im Folgenden, wie bereits erwähnt, als immanente Schutzpflichten bezeichnet. Es gilt zu untersuchen, wie der subjektive Schutzauftrag für die hier maßgeblichen Grundrechtsinhalte ausgestaltet ist.

2. Definition und weitere Systematisierung

Ausgehend von den zuvor beschriebenen Differenzen über das Grundrechtsverständnis im deutschen und brasilianischen Recht, wird in der vorliegenden Untersuchung der Oberbegriff der „grundrechtsbasierten Schutzpflichten“ verwendet, der den für die Rechtsvergleichung notwendigen Abstraktionsgrad für beide Rechtsordnungen sicherstellt.

⁷⁸ Hierzu → § 4, B., I. und II.

⁷⁹ Für Deutschland, vgl. Fn. 60. Für Brasilien, vgl. Fn. 75.

⁸⁰ Z. B. in *Calliess*, *Rechtstaat und Umweltstaat 2001* (317), unterscheidet zwischen Tatbestand und Rechtsfolge und versteht den „Inhalt und Umfang“ als Oberbegriff dieser beiden Kriterien. Bei den Rechtsfolgen diskutiert er unter dem Stichwort der „Dynamisierung“, wie der Staat zu verpflichten ist, damit er seinen Schutzpflichten nachkommt. Die Ausführungen im Kontext des Klimawandels orientieren sich aber auch oftmals am Aufbau der Verfassungsbeschwerde, z. B. in *Stuermöller*, *EurUP* 2020, 169; *Kahl*, *JURA*, 2021, 117.

⁸¹ Der Begriff „immanente Schutzpflicht“ wird in der brasilianischen Rechtswissenschaft nicht einheitlich verwendet. Grund hierfür ist, dass die Normkategorie nicht diskutiert wird, die Verwendung im Rahmen dieser Untersuchung resultiert aus dem Grundrechtsverständnis, dass ausdrücklich auf „immanente“ Rechte verweist, vgl. Fn. 76. Kritik an der „dogmatischen Ausarbeitung“ äußert *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland*, 1997 (532). Zum Verständnis immanenter Schutzpflichten und den Folgen für den subjektiven und objektiven Grundrechtsschutz → § 4, A., III.

Bei grundrechtsbasierten Schutzpflichten handelt es sich nach der hier vorgeschlagenen Definition um einen Grundrechtsanspruch auf Schutzgewährung, der ein hoheitliches Eingreifen, also ein bestimmtes Tun erfordert (konkrete Schutzpflichten), um eine Gefahr für die Grundrechtsträger und ihre geschützten Grundrechtsgüter abzuwenden. Dies führt zu einem mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis, indem die bevorstehende Gefahr oder eingetretene Beeinträchtigung eine durchsetzbare Pflicht begründet, die den Staat dazu verpflichtet, sich schützend vor das Rechtsgut zu stellen.⁸²

Für die Rechtsvergleichung bietet es sich an zwischen den materiell-rechtlichen Tatbestandsmerkmalen der Rechtsgrundlage und den prozessualen Durchsetzungsmechanismen zu unterscheiden. Diese Vorgehensweise lässt sich dadurch rechtfertigen, dass weder in der deutschen noch brasilianischen Systematik Schutzfunktionen nach einem klassischen Schutzbereich-Schranken-Schema betrachtet werden.⁸³ Die genauen Voraussetzungen werden im Folgenden definiert.

a) Rechtsgrundlagen der grundrechtsbasierten Schutzpflichten

Der Tatbestand der grundrechtlichen Schutzpflicht hängt zunächst davon ab, dass eine entsprechende grundrechtliche Rechtsgrundlage existiert, die die Schutzpflichten auslöst. In Betracht kommen nationale Grundrechte und internationale Menschenrechte aus internationalen Verträgen.⁸⁴ Für die vorliegende Untersuchung werden die EMRK und AMRK betrachtet, sodass auch die Stellung des internationalen Rechts innerhalb der deutschen und brasilianischen Rechtsordnung relevant wird. Die Tatbestandsmerkmale der Rechtsgrundlage definieren, welche Grundrechtssubjekte (Schutzsubjekte) und welche Grundrechtsschutzgüter (Schutzobjekte) vom Anwendungsbereich erfasst werden. Der Grundrechtsübergreifung wird durch Klimagefahren ausgelöst.⁸⁵ Die Besonderheit liegt

⁸² *Calliess*, *Rechtstaat und Umweltstaat* 2001 (316). In der vorliegenden Untersuchung wird der Begriff der Klimagefahren verwendet, die in → § 1, D., II., 2., a) definiert werden.

⁸³ *Calliess*, *Rechtstaat und Umweltstaat* 2001 (316); *Calliess*, *ZUR* 2021, 323 (316).

⁸⁴ Vgl. *Saurer*, *ZUR* 2018, 679 (684); *Kingreen/Poscher*, *Staatsrecht II* (begründet Pieroth/Schlink) 2021 (34, Rn. 121). Die Diskussion eines „Rechts auf Sicherheit“ kraft eines „vorstaatlichen Menschenrechts“ wird hier nicht geführt, Ausführungen dazu in *Dietlein*, *Grundrechtlichen Schutzpflichten* 1991 (149ff.).

⁸⁵ In der deutschen Rechtswissenschaft wird hierfür der Begriff „Übergreifung“ verwendet, vgl. in *Isensee*, *Grundrecht auf Sicherheit* 1983 (21); *Isensee*, in: *Isensee/ Kirchhof* (Hrsg.), *HStR IX* 2011, 413 (416, Rn. 3): „Der Übergreifung ist die rechtswidrige Verletzung des Schutzgutes. Er deckt sich nicht mit dem Eingriff als dem Objekt des Abwehrrechts. Vielmehr bildet er dessen Unterfall: den rechtswidrigen Eingriff.“. Dazu auch § 2

hier darin, dass die Gefahren des Klimawandels kumulativ über einen großen Zeitraum entstanden sind und keiner einzelnen Person oder einem bestimmten staatlichen Verhalten zugerechnet werden können.⁸⁶

Ob die Gefahren des Klimawandels Schutzpflichten auslösen, hängt auch davon ab, wann die Schwelle verfassungsrechtlich unerheblicher Beeinträchtigungen überschritten ist, damit staatliches Eingreifen relevant wird.⁸⁷ Dies wird auch als Schutzpflichtenlage⁸⁸ oder schutzpflichtenaktivierende Gefahrenniveau⁸⁹ bezeichnet, eine Situation, in der sich das Schutzobjekt in einer von der Verfassung erfassten Gefahren- oder Risikolage befindet, die den Schutzauftrag auslöst.⁹⁰ Dabei gilt als anerkannt, dass nicht jeder Umstand Schutzpflichten aktiviert, bloße „Grundrechtsbelästigungen“ müssen hingenommen werden.⁹¹

Im Ergebnis geht es auch um den inhaltlichen Kontrollmaßstab, der sich auf die Qualität der erfassten Gefahr bezieht.⁹² Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob eine konkrete Handlungsverpflichtung des Staates besteht.⁹³ Dies hängt letztlich davon ab, wie die Gerichte die Verletzung der konkreten staatlichen Schutzpflicht in der Nachkontrolle, also ihre richterliche Kontrolldichte verstehen.⁹⁴ Denn im Ergebnis geht es um eine Verpflichtung eines hoheitlichen Entscheidungsträgers, bei der eine Vielzahl von Optionen und Interpretationen die gewünschte Erfüllung der grundrechtsbasierten Schutzpflichten zur Folge haben, weil diese im Gegensatz zum Abwehranspruch unbestimmt sind.⁹⁵ Das hat zur Folge, dass der Entscheidungsspielraum des kompetenten

⁸⁶ Zu den wissenschaftlichen Erkenntnissen → § 1, II., 2., a).

⁸⁷ *Calliess*, *Rechtstaat und Umweltstaat* 2001 (317).

⁸⁸ Zur Bezeichnung „Schutzpflichtenlage“ in *Kahl*, *JURA*, 2021, 117 (120); *Gärditz/W. Kahl*, *Umweltrecht* 2021 (73, Rn. 20).

⁸⁹ Zur Bezeichnung „schutzpflichtenaktivierende Gefahrenniveau“ in *Dietlein*, *Grundrechtlichen Schutzpflichten* 1991 (105).

⁹⁰ Vgl. *Dietlein*, *Grundrechtlichen Schutzpflichten* 1991 (105ff.); *Calliess*, *Rechtstaat und Umweltstaat* 2001 (318).

⁹¹ *Kahl*, *Jura* 2021, 117 (120): „Schäden als erhebliche Grundrechtsbeeinträchtigungen müssen immer vermieden werden, während unerhebliche sozial-adäquate Belästigungen (Bagatelbeeinträchtigung) dem Einzelnen nach h. M. zugemutet werden können sollen mit Verweis u. a. auf BVerwGE 46, 1 (7) – Haarerlass für Soldaten; 54, 211 (223) – Rechtsschutz gegen Bebauungsplan.“

⁹² *Calliess*, *Rechtstaat und Umweltstaat* 2001 (318).

⁹³ *Calliess*, *Rechtstaat und Umweltstaat* 2001 (318).

⁹⁴ *Calliess*, *Rechtstaat und Umweltstaat* 2001 (321ff.). *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 102f.

⁹⁵ Vgl. *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 103; *Grafhof*, *Nachschlagewerk der Rechtsprechung BVerfG* 2020 (Vor Art. 1 GG), Nr. 15.1.

hoheitlichen Entscheidungsträgers beachtet werden muss, um das Demokratiegebot und das Verbot der „Politisierung“ der Judikative zu wahren.

Weiterhin ist auf der Rechtsfolgenseite zu untersuchen, welche staatlichen Maßnahmen der Schutzpflicht genügen und in der Lage sind, diese zum Erlöschen zu bringen.⁹⁶ Während bei der Abwehr eine konkrete Beeinträchtigung unterlassen wird, muss die Schutzmaßnahme tatsächlich den Schutz des Grundrechts sicherstellen können. Denn bei der Schutzpflicht kann sogar ein staatliches Rechtsgebot zum Eingriff in Rechte Dritter folgen, weil ein Konflikt zwischen verschiedenen Grundrechten in Rede steht („dem einen Gunst, dem anderen Last“).⁹⁷ Gemeint ist die Kausalität zwischen Handlung und Schutzziel und damit die Erfolgsaussichten der Verpflichtung. Im Falle der Klimawandelfolgen ist problematisch, welche kausalen Anforderungen an den hypothetischen Erfolg der staatlichen Maßnahme zu stellen sind, wenn das globale Klimawandelphänomen nur von allen Staaten gemeinsam aufgehalten werden kann (bekannt als *collective action problem*).

b) Durchsetzungsmechanismen der grundrechtsbasierten Schutzpflichten

Gleichwohl der Staat nicht der unmittelbare Störer ist, wird von diesem verlangt, die Gefahr zu beenden. In prozessualer Hinsicht soll das staatliche Unterlassen beendet werden, dass die Beeinträchtigung erlaubt, ermöglicht oder nicht verhindert. Die möglichen Kontrollgegenstände werden von den Voraussetzungen der jeweiligen Rechtsordnung abhängen.⁹⁸ Es können aber zwei Entscheidungsebenen unterschieden werden.⁹⁹

Die erste betrifft die Normerlassebene, also den Gesetzgeber, der eine gesetzliche

⁹⁶ *Calliess*, *Rechtstaat und Umweltstaat* 2001 (320), ordnet diese Frage der Rechtsfolgenseite zu.

⁹⁷ Vgl. *Dietlein*, *Grundrechtlichen Schutzpflichten* 1991 (35). Dazu *Gusy*, in: *Mangoldt/Klein/Starck GG*, 7. Aufl. 2018, Art. 10 GG, Rn. 38: „Ausgleich zwischen dem durch Privatisierung der Dienstleister bewirkten Verlust an unmittelbarem Grundrechtsschutz einerseits und der Notwendigkeit einer Effektivierung des Grundrechtsschutzguts unter den gewandelten rechtlichen Rahmenbedingungen andererseits.“; *Di Fabio*, in: *Dürig/Herzog/Scholz GG*, 95 EL Juli 2021, Art. 2 Abs. 1 GG, Rn. 61. Ursprünglich war dies nicht mit der Grundrechtstheorie vereinbar, vgl. *Isensee*, *Grundrecht auf Sicherheit* 1983 (2), danach konnten Grundrechte nur die Staatsgewalt begrenzen und nicht gleichzeitig Grundlage für freiheitsbegrenzende Maßnahmen seien („Freiheits-Sicherheits-Syndrom“).

⁹⁸ Vgl. *Saurer*, *ZUR* 2018, 679 (682).

⁹⁹ *Dietlein*, *Grundrechtlichen Schutzpflichten* 1991 (18, 70ff.), wobei die Judikative die Aufgabe habe, über die Einhaltung der Schutzpflicht zu wachen. Dazu auch *Saurer*, *ZUR* 2018, 679 (682).

Regelung im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz zu erlassen oder anzupassen hat (Nachbesserungspflicht).¹⁰⁰ Die zweite Ebene betrifft die Exekutive als Normanwendungsebene.¹⁰¹ Diese stellt sicher, dass Schutzmaßnahmen inhaltlich umgesetzt werden, indem die zu ihrer Grundrechtsverwirklichung notwendigen Regelungen angewendet und durchgesetzt werden (sogenannte Erfüllungs-, Garantie- und Aufsichtsverantwortung).¹⁰² Die Verwaltung kann hierzu beispielsweise Kontroll- und Sanktionsmechanismen einsetzen.¹⁰³ Auch beim Vollzugsdefizit der Exekutive können grundrechtsbasierte Schutzpflichten relevant werden.¹⁰⁴ Es kann aber auch um ein Regelungsdefizit gehen, wenn Rechtssetzungsbefugnisse der Exekutive, beispielsweise in Form von Verordnungsermächtigungen in Rede stehen. Schutzpflichten zugunsten des Klimas müssen damit nicht zwangsläufig „gesetzesmediatisiert“ sein.¹⁰⁵ Im Klimaschutzkontext ist entscheidend, welche konkreten Rahmenbedingungen, damit realpolitischen Verhältnisse vorherrschen.¹⁰⁶ Für den Kontext der Rechtsvergleichung wird es dann darauf ankommen, welche prozessualen Durchsetzungsmechanismen existieren, die die Schutzpflicht auch durchzusetzen vermögen.

¹⁰⁰ Vgl. *Dietlein*, in: Stern/ Sachs et al. (Hrsg.), Stern/Sachs/Dietlein, 2126 (2291); *Isensee*, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), HStR IX 2011, 413 (418, Rn. 10); *Dreier*, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 102; *Deppenheuer*, in: Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. 2018, Art. 14, Rn. 99; *Gusy*, in: Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. 2018, Art. 10 GG, Rn. 40.

¹⁰¹ *Dietlein*, in: Stern/ Sachs et al. (Hrsg.), Stern/Sachs/Dietlein, 2126 (2292); *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz GG, 83. EL April 2018, Art. 14 GG, Rn. 133; *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz GG, 95 EL Juli 2021, Art. 2 Abs. 1 GG, Rn. 136.

¹⁰² *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (71). Dazu *Gusy*, in: Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. 2018, Art. 10 GG, Rn. 40.

¹⁰³ *Dreier*, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 103: „Abgesehen davon können aber im allgemeinen Maßnahmen mit großer Bandbreite eingesetzt werden: Genehmigungsvorbehalte, Anzeigepflichten, sonstige Organisations- und Verfahrensbestimmungen, auch verwaltungsrechtliche Verbotsnormen.“; *Gusy*, in: Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. 2018, Art. 10 GG, Rn. 40.

¹⁰⁴ In Brasilien sind solche nämlich durchsetzbar, wenn damit auch gegen eine grundrechtsbasierte Schutzpflicht verstoßen wird, zu den Durchsetzungsmechanismen → § 4, C. Gemeint sind nicht solche Verfahren, die nur „statutory interpretation“ beinhalten, zur Bedeutung dieser vgl. z. B. *Peel/Osofsky*, TEL 2018, 37 (39); *Pötter*, Klimahaftungsrecht in Deutschland und USA 2014 (45); *Frank*, NVwZ-Extra 2016, 1 (7); *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1577); *Saurer*, ZUR 2018, 679 (681).

¹⁰⁵ So aber *Isensee*, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), HStR IX 2011, 413 (10); *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (70ff.).

¹⁰⁶ Vgl. *Peel/Osofsky*, TEL 2018, 37 (66).

II. Instrumentalisierung grundrechtsbasierter Schutzpflichten für den Klimaschutz

Im Folgenden geht es darum darzustellen, wie grundrechtsbasierte Schutzpflichten als Instrumente des Klimaschutzes zu verstehen sind. Dafür werden Entscheidungsbeispiele aus den Niederlanden und Kolumbien vorgestellt. Das erste Beispiel bezieht sich auf die sogenannten Urgenda-Entscheidungen, die den Anstoß für die Debatte grundrechtsbasierter Schutzpflichten im deutschen Recht gegeben haben.¹⁰⁷ Die zweite Entscheidung ist relevant, weil sie zeigt, dass in Lateinamerika der Klimaschutz in der aktuellen gerichtlichen Auseinandersetzung vor allem über Vollzugsdefizite im Kontext von Waldschutzziele ausgetragen wird und hierfür vor allem kollektive Rechtsbehelfe in Betracht kommen.¹⁰⁸ Für die deutsche und brasilianische Dogmatik sind die Entscheidungsgründe auch deshalb relevant, weil sie darlegen, wie die wissenschaftlichen Erkenntnisse und völkerrechtlichen Entscheidungen als Kontrollmaßstäbe von den Gerichten gewürdigt wurden.¹⁰⁹ Die Grundaussagen dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse und völkerrechtlichen Pflichten werden im Anschluss an die Entscheidungsbeispiele erläutert.¹¹⁰

1. Klimaschutz in der gerichtlichen Auseinandersetzung

a) Beispiel Europa: Niederlande

Im Juni 2015 hat das Bezirksgericht Den Haag (*Rechtbank*) den niederländischen Staat dazu verurteilt, seine jährlichen Treibhausgasemissionen bis Ende 2020 um mindestens 25 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren.¹¹¹ Die Klage wurde von der NGO Urgenda

¹⁰⁷ Hierzu → § 1, E., I.

¹⁰⁸ In Lateinamerika werden gesellschaftliche Konflikte, vor allem über sozioökonomische Rechte, häufig als „public interest litigation“ ausgetragen, vgl. *Rodriguez-Garavito*, TLR, 2011, 1669 (1672). Dies gilt auch für Brasilien → § 4, C., IV.

¹⁰⁹ Vgl. *Saurer*, ZUR 2018, 679 (683f.).

¹¹⁰ Hierzu → § 1, D., II., 2.

¹¹¹ Im Folgenden werden die amtlichen englischen Übersetzungen verwendet, die die Gerichte veröffentlicht haben. *Rechtbank Den Haag*, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 5.1: „orders the State to limit the joint volume of Dutch annual greenhouse gas emissions, or have them limited, so that this volume will have reduced by at least 25% at the end of 2020 compared to the level of the year 1990, as claimed by Urgenda, in so far as acting on its own behalf;“. Gemeint sind die totalen Emissionen, keine Differenzierung nach Sektoren.

Foundation und den 886 Nebenklägern, die sich dem Prozess angeschlossen hatten, gegen das Ministerium für Infrastruktur und Umwelt erhoben.¹¹² Bis 2010 verfolgte die Niederlande noch ein Reduktionsziel von 30 %, das erst im Rahmen der gemeinsamen Lastenverteilung innerhalb der EU auf 20 % begrenzt wurde. Im Zeitpunkt der Entscheidung gab die Regierung an, dass die Niederlande bis Ende 2020 eine Reduktion zwischen 14-17 % erreichen würde.¹¹³

Sowohl das Gericht der ersten (*Rechtbank*), als auch zweiten Instanz (*Gerechtshof*), hatten bejaht, dass die Gesellschaft einen Anspruch auf Emissionsreduktion um exakt 25 % bis zum Jahr 2020 (gegenüber 1990) habe.¹¹⁴ Der Staat habe mit dem bestehendem Ziel seine Sorgfaltspflichten gegenüber Urgenda und der niederländischen Gesellschaft verletzt, weil der bisherige Klimaschutz gemessen an den wissenschaftlichen Erkenntnissen und der internationalen Klimaschutzpolitik ungeeignet sei, die Klimagefahren zu vermeiden.¹¹⁵ Die Revision der niederländischen Regierung gegen die Entscheidung zum Obersten Gerichtshof (*Hoge Raad*) blieb erfolglos.¹¹⁶ Der Instanzenzug war Ende 2019 ausgeschöpft. Hinsichtlich der Herleitung des Anspruchs, unterscheiden sich die erst- und zweitinstanzliche Entscheidung aber voneinander.

Das erstinstanzliche Bezirksgericht Den Haag hat den Anspruch aus einer objektiven ungeschriebenen Sorgfaltspflicht aus deliktischen Grundsätzen angenommen und die verfassungsrechtlichen Bestimmungen als unmittelbar anwendbar abgelehnt.¹¹⁷ Es hat zwar die verfassungsrechtlichen Normen bei der Bestimmung der Anforderungen an die

Nach *van Zeven*, TEL, 339 (347) und nach *Wegener*, ZUR 2019, 3 (6), würde es sich bei dieser Entscheidung um die weltweit erfolgreichste Klimaklage handeln.

¹¹² Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 5.1, die Kläger verfolgten darüber hinaus noch weitere Anträge, die abgewiesen wurden, Ziff. 4.103ff.

¹¹³ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.26.

¹¹⁴ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.53: „The question whether the State is in breach of its duty of care for taking insufficient measures to prevent dangerous climate change, is a legal issue which has never before been answered in Dutch proceedings and for which jurisprudence does not provide a ready-made framework.“; Gerechthof Den Haag, v. 09.10.2018 – 200.178.245/01 –, Ziff. 76.

¹¹⁵ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.92, 4.93. Die Aufgabe des 30 %-Zieles aufgrund geringerer Kosten ließ das Gericht nicht gelten. In Ziff. 4.70 heißt es: „The State has not argued that the decision to let go of this national reduction target of 30 % and instead follow the EU target of 20 % for 2020, compared to 1990 (which according to the current prognoses comes down to a reduction in the Netherlands of about 17 %), was driven by improved scientific insights or because it was allegedly not economically responsible [...]“.

¹¹⁶ Hoge Raad, v. 20.12.2019 – 19/00135 –.

¹¹⁷ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.63.

staatliche Sorgfaltspflicht und den gesetzgeberischen Entscheidungsspielraum mit einbezogen.¹¹⁸ Bei seiner Entscheidungsbegründung hat es sich dann aber maßgeblich auf die ungeschriebenen Grundsätze des deliktischen Haftungstatbestands nach § 162 des niederländischen Zivilgesetzbuches bezogen.¹¹⁹ Der Anspruch Urgendas sei wegen der ernstzunehmenden Folgen des Klimawandels und der Gefahr der Klimaveränderungen, die ohne Mitigationsmaßnahmen eintreten würden, zu bejahen.¹²⁰ Bei der Einschätzung der Vorhersehbarkeit, dem Ausmaß und der Wahrscheinlichkeit der Klimagefahren, hat sich das Bezirksgericht vor allem auf die Berichte des IPCC gestützt.¹²¹ Dessen wissenschaftliche Erkenntnisse sind in den Entscheidungsgründen sehr detailliert geschildert worden. Im Fokus standen die verschiedenen Szenarien des IPCC, die die Konzentrationspfade der Treibhausgase in der Atmosphäre betreffen, um das 2-Grad-Ziel zu erreichen.¹²² Das Bezirksgericht hat vertreten, dass das sogenannte 450-Szenario für die Niederlande gelte, weil nur nach diesem laut Einschätzung des IPCC ein Temperaturanstieg über 2 Grad sicher verhindert werden könne.¹²³ Ferner hat das Bezirksgericht die Zurechenbarkeit der staatlichen Entscheidungen zu diesen Gefahren bejaht, weil der Staat der Verursacher des Klimawandels sei, da er das nationale Emissionslevel kontrolliere und entscheidend dafür verantwortlich sei, dass sich die Gesellschaft nachhaltiger entwickele.¹²⁴ Die Kausalität zwischen den niederländischen Treibhausgasemissionen und dem Klimawandel und den aktuellen und zukünftigen

¹¹⁸ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.52.

¹¹⁹ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.46. Der § 162 des Niederländischen Zivilgesetzbuches (Burgerlijk Wetboek) ist vergleichbar mit § 823 BGB: „(1) A person who commits a tortious act (unlawful act) against another person that can be attributed to him, must repair the damage that this other person has suffered as a result thereof. (2) As a tortious act is regarded a violation of someone else’s right (entitlement) and an act or omission in violation of a duty imposed by law or of what according to unwritten law has to be regarded as proper social conduct, always as far as there was no justification for this behavior. (3) A tortious act can be attributed to the tortfeasor [the person committing the tortious act] if it results from his fault or from a cause for which he is accountable by virtue of law or generally accepted principles (common opinion).“. Das Gericht erwähnt auch kurz § 37 des Niederländischen Zivilgesetzbuches (Burgerlijk Wetboek), ähnlich zu dem Unterlassungsanspruch aus § 1004 BGB.

¹²⁰ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.83. Das Gericht prüfte dabei sechs Voraussetzungen, Ziff. 4.64. ff., nämlich: „[...] (i) the nature and extent of the damage ensuing from climate change; (ii) the knowledge and foreseeability of this damage; (iii) the chance that hazardous climate change will occur; (iv) the nature of the acts (or omissions) of the State; (v) the onerousness of taking precautionary measures; (vi) the discretion of the State to execute its public duties [...]“.

¹²¹ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.14, 4.18ff.

¹²² Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.20ff.

¹²³ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 2.14 und 4.23.

¹²⁴ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.66.

Auswirkungen auf das niederländische Klima hat das Bezirksgericht relativ kurz bejaht.¹²⁵ Schließlich würden die geforderten Vorsorgemaßnahmen den Staat nicht unzumutbar belasten und seien deswegen auch zumutbar.¹²⁶ Der Entscheidungsspielraum des Staates sei in diesem Fall ferner begrenzt, weil ein hohes Risiko für Klimaschäden mit ersten und lebensbedrohlichen Folgen für Mensch und Umwelt angenommen werden müsse.¹²⁷ Das Berufungsgericht Den Haag bestätigte die Entscheidung im Oktober 2018. Nach den Entscheidungsgründen des Berufungsgerichts hat der Staat gemäß Art. 2 und 8 EMRK hinreichend schwere und konkret unmittelbar bevorstehende Gefahren zu verhindern.¹²⁸ Der Klimawandel sei eine reale Bedrohung für die heutige Generation von Bürgern, sodass die staatliche Pflicht diese Bedrohung zu verhindern, angenommen werden müsse.¹²⁹ Bei der Begründung hat sich das Berufungsgericht dabei ebenfalls auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse des IPCC bezogen und der Ansicht der Vorinstanz zugestimmt, dass eine Reduktion um 25 % wegen des Vorsorgeprinzips notwendig sei.¹³⁰ Das Berufungsgericht hat nochmals die Argumentation des Staates abgelehnt, nur mittelbare Anreize („*secondary offender*“) geschaffen zu haben.¹³¹ Es hat anerkannt, dass es sich zwar um ein globales Problem handle, dass die niederländische Regierung nicht allein bewältigen könne, allerdings seine Verpflichtung Maßnahmen auf dem eigenen Staatsgebiet innerhalb seiner Möglichkeiten zu ergreifen, um Klimagefahren zu verhindern, nicht entfallen.¹³²

b) Beispiel Lateinamerika: Kolumbien

Der Oberste Gerichtshof in Bogotá (*Corte Suprema de Justicia*) hat im April 2018 den

¹²⁵ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.90. Dass die niederländischen Beiträge zum globalen Klimawandel einen geringen Anteil ausmachen, ändere an dem bestehenden Kausalitätszusammenhang nichts. Urgenda musste die Kausalität nicht näher beweisen, denn für das Gericht stehe fest, dass die Niederlande jedenfalls einen Beitrag zum Klimawandel leiste.

¹²⁶ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.67ff.

¹²⁷ Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 4.74ff.

¹²⁸ Gerichtshof Den Haag, v. 09.10.2018 – 200.178.245/01 –, Ziff. 43.

¹²⁹ Gerichtshof Den Haag, v. 09.10.2018 – 200.178.245/01 –, Ziff. 45.

¹³⁰ Gerichtshof Den Haag, v. 09.10.2018 – 200.178.245/01 –, Ziff. 73, das Gericht geht dabei auch auf den Umstand ein, dass das aktuelle Ziel der Regierung zwar nur unwesentlich geringer sei, aber es nicht wahrscheinlich sei, dass dieses Ziel erreicht werde.

¹³¹ Gerichtshof Den Haag, v. 09.10.2018 – 200.178.245/01 –, Ziff. 61f.

¹³² Gerichtshof Den Haag, v. 09.10.2018 – 200.178.245/01 –, Ziff. 62.

kolumbianischen Präsidenten und das Ministerium für Umwelt und nachhaltige Entwicklung und das Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung letztinstanzlich dazu verurteilt, die bestehenden Waldschutzziele umzusetzen.¹³³ Geklagt hatten 25 Jugendliche, Kinder und Erwachsene, im Alter von 7 bis 25 Jahren, die in dem Berufungsverfahren noch unterlegen waren. Prozessual haben die Kläger ein Unterlassen des Staates vor dem Obersten Gerichtshof Bogotá angegriffen, weil ihrer Meinung nach die Klimaschutzziele in Bezug zur Abholzungsrate und des damit einhergehenden Waldschutzes nicht erreicht worden waren. Die Beschwerdeführer sahen ihre fundamentalen Rechte auf Leben, Eigentum, Information und der Menschenwürde (und die der kolumbianischen Gesellschaft) als verletzt an, da die kolumbianischen nationalen und internationalen Klimaschutzziele verfehlt worden waren.¹³⁴ Der Tenor des Urteils besteht aus den Anordnungen,¹³⁵ die den Fundamentalrechtsschutz wieder gewährleisten sollen und enthält keine Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Unterlassens.¹³⁶ Das Umsetzungsdefizit wird als Vorfrage innerhalb der Entscheidungsgründe aber als verfassungswidrig bejaht und dort ausgeführt.

Kolumbiens Klimaschutzziele sahen im Zeitpunkt der Entscheidung unter anderem vor,

¹³³ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, Magistrado ponente Luis Armando Tolosa Villabona, engl. Übersetzung auf elf Seiten über die wichtigsten Aspekte der spanischen Urteilsbegründung von 51 Seiten (online) <http://blogs2.law.columbia.edu> (31.07.2022). In Kolumbien ist der „Magistrado ponente“ der Berichterstatter, der die Entscheidung vorschlägt, über die die Kammer abstimmt. Stimmt die Mehrheit der Richter der Entscheidung des Berichterstatters zu, wird diese ausgesprochen, die Richter mit abweichender Meinung können diese in einem selbständigen Votum veröffentlichen (in diesem Fall mit 4 zu 3 Stimmen entschieden).

¹³⁴ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 6, Ziff. 7.

¹³⁵ Gemäß Art. 86 Abs. 2 der kolumbianischen Verfassung kann das Gericht die Anordnungen treffen, die den Grundrechtsschutz wiederherstellen, vgl. zur Rechtsnorm Fn. 143.

¹³⁶ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Decision, 10f., Ziff. 3, nämlich dazu, kurz-, mittel- und langfristige Aktionspläne in den nächsten vier Monaten ab Urteilsverkündung aufzustellen, an denen u. a. die Kläger zu beteiligen sind, um die Abholzung zu stoppen und die Klimafolgen zu bekämpfen. Die Regierung erhielt weitere fünf Monate Zeit, um ein Generationsbündnis zu gründen, den PIVAC (Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano), der Maßnahmen betreffend der Abholzungsrate von Null sowie nationale, regionale und lokale vorbeugende Adaptionsstrategien enthält. Eine weitere Anordnung richtete sich an alle Gemeinden im Amazonas-Gebiet, innerhalb von fünf Monaten Landwirtschaftspläne aufzustellen. Ferner sind einige institutionelle Organisationen (Corporation for the Sustainable Development of the South Amazon, Corporation for the Sustainable Development of the North and East Amazon, Corporation for the Sustainable Development for the Special Management Area in the Amazon) dazu verurteilt worden, innerhalb von fünf Monaten einen Aktionsplan zu erstellen, der Gegenmaßnahmen aufstellt, um die illegale Abholzung zu stoppen. Schließlich ist die Regierung dazu aufgefordert, in den 48 Stunden ab Urteilsverkündung verstärkte Maßnahmen zu ergreifen, um die Abholzung aufzuhalten und die Defizite bei den entsprechenden Stellen anzuzeigen.

die Abholzung des Amazonasurwaldes bis 2020 gestoppt zu haben.¹³⁷ Nach Berichten des kolumbianischen Instituts für Hydrologie, Meteorologie und Umweltstudien IDEAM (*Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales*), sei im Jahr 2016 ein Anstieg der allgemeinen Abholzungsrate um 44 % gegenüber 2015 registriert worden.¹³⁸ Der Oberste Gerichtshof hat, entgegen der Vorinstanz, die Verantwortung des Staates für die steigenden Treibhausgasemissionen bejaht, die unter anderem durch die Abholzung des Amazonasurwaldes verursacht und das globale Klima beeinflussen.¹³⁹ Der Staat habe es unterlassen, den Wald mit den erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu schützen.¹⁴⁰ Die Regierung sei verpflichtet, die Rechte der gegenwärtigen (kolumbianischen) Gesellschaft, die ihrer zukünftigen Generationen und schließlich die der ganzen Menschheit zu schützen und Maßnahmen zu ergreifen, um die Treibhausgasemissionen zu stoppen, die durch die Abholzung entstehen.¹⁴¹ Die Besonderheit der Entscheidung liegt darin, dass der Oberste Gerichtshof die Statthaftigkeit der „*Acción Tutela*“ bejahte.¹⁴² Es handelt sich um eine besondere Schutzklage, die Bürgern den Zugang zum Gericht nur ermöglicht, wenn es möglich erscheint, dass der Staat individuelle Grundrechte verletzt hat gemäß Art. 86 Abs. 1 der kolumbianischen Verfassung.¹⁴³ Die Vorinstanz hat dies noch mit der Begründung

¹³⁷ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Background, 2, Ziff. 1 und 2.3.

¹³⁸ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Background, 2, Ziff. 2.3, korrespondierend zu dem Anstieg bedeutete dies den Verlust von 178,697 ha Wald, von denen 70,075 ha auf den Amazonasurwald fielen.

¹³⁹ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Background, 2, Ziff. 2.4. Das Gericht geht auf eine Reihe von negativen Folgen ein, zum Beispiel auf den Wasserzyklus, die Verankerung des Bodens und Wasserknappheit der umliegenden Bevölkerung in Páramo (baumlose, tropisch-äquatoriale Hochlandsteppe in den Höhenlagen der Gebirge, der nördlichen Anden Südamerikas, u. a. auch in Kolumbien). An anderer Stelle geht es um die globalen und regionalen Klimaauswirkungen durch die erhöhten Emissionen, bspw. ein erhöhter Temperaturanstieg und die Anfälligkeit des Ökosystems (Considerations, 6f. Ziff. 10f.).

¹⁴⁰ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Background, 2, Ziff. 1, 2.5.

¹⁴¹ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 8, Ziff. 11.3.

¹⁴² Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 3. Die „*Tutela*“ ist in der kolumbianischen Verfassung von 1991 in Art. 86 der Constitución Política de Colombia verankert und garantiert den Bürgern, ihren Grundrechtsschutz auf einfache Weise durchzusetzen. Dieses Rechtsmittel ist in Lateinamerika sehr verbreitet. *Delaney*, ERR, 50 (55), betont die positiven Effekte des Rechtsmittels, weil der Grundrechtsschutz gestärkt werde.

¹⁴³ Engl. Übersetzung der Verfassung (online) https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2005.pdf (31.07.2022): „Article 86: (I) Every individual may claim legal protection before the judge, at any time or place, through a preferential and summary proceeding, for himself/herself or by whoever acts in his/her name, the immediate protection of his/her fundamental constitutional rights when the individual fears the latter may be jeopardized or threatened by the action or omission of any public authority. (II) The protection will consist of an order [...] which will have to be implemented immediately, [...]. (III) [...] In no case can more than ten (10) days elapse between the request for protection and its resolution.“

verneint, dass die Kläger keine individuelle Rechtsverletzung behaupteten, sondern in Wahrheit kollektive Umweltschäden geltend machen, sodass stattdessen eine kollektive Klage (*Acción Popular*) als spezielle Klageart zu erheben wäre. Diese ermöglicht im kolumbianischen Recht allein die Durchsetzung kollektiver Interessen, bietet allerdings nicht die Vorzüge der Einzelklage (*Acción Tutela*). Letztere enthält beispielsweise eine Frist gemäß Art. 86 Abs. 2 der kolumbianischen Verfassung, die die schnelle Entscheidungsumsetzung verlangt.¹⁴⁴ Der Oberste Gerichtshof Bogotá hat die Statthaftigkeit trotz der kollektiven Natur des Beschwerdegegenstandes bejaht.¹⁴⁵ Aufgrund der Folgen der Klimainstabilität für die Menschen, liege eine Beeinträchtigung ihrer Grundrechte vor, weil Umweltbedingung Voraussetzungen für das menschliche Leben seien und die Beeinträchtigung dieser sich auf individuelle Rechtsgüter auswirke.¹⁴⁶

Der Oberste Gerichtshof hat anerkannt, dass die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte der Kläger auf Leben, Gesundheit und Freiheit und die fundamentalen Garantien natürlicher Ressourcen wie Wasser und Luft durch den mangelnden Schutz durch den Staat bei seiner Waldschutzpolitik verletzt worden seien.¹⁴⁷ Die kolumbianische Regierung habe sich national und international verpflichtet, die Abholzungsrate zu senken. Vor allem sei das Pariser Abkommen umzusetzen und der Amazonasurwald als „Lunge der Welt“ zu bewahren.¹⁴⁸ Es seien bereits ernsthafte und unumkehrbare Schäden in der Region eingetreten.¹⁴⁹ Zudem bestehe die Gefahr, dass die Emissionen der Abholzung in Kolumbien zu einem Temperaturanstieg führen.¹⁵⁰ In den andauernden Umweltschädigungen durch Abholzungen, die der Staat nicht verhindere, kontrolliere

¹⁴⁴ Vgl. Fn. 143.

¹⁴⁵ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 10: „Without a healthy environment, subjects of law and sentient beings in general will not be able to survive, much less protect those rights, for our children or for future generations. Therefore, in this case, the exceptional proceeding of the tutela is sufficiently demonstrated to resolve in depth the problems raised, because the jurisprudential assumptions for this purpose are met, given the connectedness of the environment with fundamental rights.“

¹⁴⁶ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 3, Ziff. 2.

¹⁴⁷ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 8, Ziff. 12.

¹⁴⁸ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 6, Ziff. 10 und Ziff. 6.5: „Never before has a tool of this type established binding measures to mitigate climate change, requiring countries to make concrete commitments to reduce pollution and the increase of global temperatures.“

¹⁴⁹ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 4, Ziff. 4, 10, 7.

¹⁵⁰ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 7, Ziff. 11.1.

oder überwache, sei deswegen ein ernsthafter Angriff auf das aktuelle und zukünftige Leben der Kläger zu bejahren.¹⁵¹ Die Rechte der zukünftigen Generationen folgen vor allem aus der ethischen Pflicht der Solidarität und dem Eigenwert der Natur.¹⁵² Der Schutz des Amazonasurwaldes sei ein subjektives Recht, weil sich seine Beeinträchtigung auf individuelle Schutzgüter auswirke und diese ebenfalls tangiere.¹⁵³ Individuelle Grundrechte teilen das Schicksal der Umwelt, sodass diese verletzt seien, wenn die Umwelt beeinträchtigt werde.¹⁵⁴

2. Maßstab grundrechtsbasierter Schutzpflichten

Die Beispiele der gerichtlichen Auseinandersetzung in den Niederlanden und Kolumbien haben gezeigt, dass das Konzept der Instrumentalisierung darin besteht, ein bestimmtes Klimaschutzziel durchzusetzen, das den Fahrplan der nationalen Klimaschutzbemühungen des Staates definiert. Vor allem die völkerrechtlichen Ziele und wissenschaftlichen Erkenntnisse spielten eine Rolle beim anzusetzenden Maßstab, die im Folgenden näher erläutert werden.

Dazu ist vor allem auf das Paris-Ziel einzugehen, dass zunächst in der Klimawissenschaft entwickelt und schließlich auch vertraglich im Pariser Abkommen (COP 21) von 2015 aufgenommen worden ist. Dieses Ziel, das den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf „deutlich unter 2-Grad und möglichst auf 1,5-Grad“ gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen versucht, erfordert im Kern die „Klimaneutralität“, also eine lineare Reduzierung von Treibhausgasen (THG-Emissionen) aller Staaten in der Luft.¹⁵⁵ Dafür können in Zukunft auch deutlich ambitioniertere

¹⁵¹ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Background, 2, Ziff. 2.5 und Considerations, 9, Ziff. 13: „It is clear that [...] the Colombian State has not efficiently tackled the problem of deforestation in the Amazon.“

¹⁵² Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 4, Ziff. 5.2: „The protection of fundamental rights not only involves the individual, but implicates the ‘other’. [...] this includes the unborn.“ und Ziff. 5.3: „The environmental rights of future generations are based on the (i) ethical duty of the solidarity of the species and (ii) on the intrinsic value of nature.“

¹⁵³ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 3, Ziff. 2 und Considerations, 9 Ziff. 14.

¹⁵⁴ Corte Suprema de Justicia, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, (engl.) Considerations, 3, Ziff. 2.

¹⁵⁵ Vgl. *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (21), bezeichnet dies als Luftverunreinigung durch Emissionen; *Bickenbach*, JZ 2020 (168), danach sei daran zu erinnern, dass unmittelbar betroffen das Medium Luft sei, mittelbar die Medien Wasser und Boden.

Mitigations- als auch Adaptionsmaßnahmen von der internationalen Gemeinschaft verabschiedet werden.¹⁵⁶ Zum ersten Aspekt gilt aktuell, dass neue wissenschaftliche Erkenntnisse bereits darauf hindeuten, dass die Erderwärmung auf „deutlich unter 1,5-Grad“ begrenzt werden sollte.¹⁵⁷ Zum zweiten Aspekt ist man sich einig, dass Adaptionsmaßnahmen zwar notwendig seien, um bevorstehende und weiter entfernte Klimarisiken zu reduzieren, ihre Effektivität aber begrenzt sei, wenn größere Klimaveränderungen eintreten werden.¹⁵⁸ Die Mitigations- und die Adaptionsstrategie könnten sich in Zukunft also noch stärker ergänzen.¹⁵⁹ In den nächsten Jahren geht es vordergründig aber noch darum, die globalen THG-Emissionen substanziell zu reduzieren, um die Auswirkungen des Klimawandels aufzuhalten bzw. zu verhindern.¹⁶⁰ Der Erkenntnisstand in der Wissenschaft und die völkerrechtlichen Bemühungen müssen für den Maßstab grundrechtsbasierter Schutzpflichten beobachtet werden. Auch deshalb, weil sie beide nicht deckungsgleich sind.

a) Wissenschaftliche Erkenntnisse des IPCC

Das „unter 2-Grad-Ziel“ stammt aus dem fünften Sachstandsbericht (*Fifth Assessment Report*) aus dem Jahr 2014. Hauptbestandteil dieses Berichts ist der Synthesebericht (*Synthesis Report*), der die Ergebnisse der drei Arbeitsgruppen zusammenfasst.¹⁶¹

¹⁵⁶ In der Klimawissenschaft werden Mitigations- und Adaptionsmaßnahmen unterschieden. Die Adaptionsziele sollen ermöglichen, dass wir uns an die Folgen des Klimawandels anpassen, damit die Gesellschaft für die Gefahren des Klimawandels widerstandsfähiger und robuster wird.

¹⁵⁷ M. Allen/Babiker/Chen, in: IPCC (Hrsg.), Summary for Policymaker 2018, 1 (1ff.). Das Regelbuch zum Paris-Ankommen (Paris Rulebook), dass 2021 auf der COP26 in Glasgow, also weit nach dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Sonderberichts des IPCC mit dieser Empfehlung, beschlossen wurde, konnte dieses Ziel nicht aufnehmen.

¹⁵⁸ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (79). Viele Auswirkungen des Klimawandels werden aber unabhängig von den folgenden Szenarien sicher eintreten oder sind bereits eingetreten, *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (58ff.), z. B. die globale Oberflächentemperatur, die sich von 2016–2035 im Vergleich zu 1985–2005 zwischen 0,3 °C und 0,7 °C erhöhen werde (likely, medium confidence) und der Meeresspiegel, der sich bis zum Ende des 21. Jahrhunderts in allen Ozeanen angestiegen sein werde (very likely).

¹⁵⁹ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (77): „They interact with one another and reduce risks over different timescales (high confidence).“ und *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (90): „Aligning climate policy with sustainable development requires attention to both adaption and mitigation (high confidence).“.

¹⁶⁰ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (78). Es existieren freilich Ausnahmen, die sich dem internationalen Konsens nicht angeschlossen haben, vgl. Saurer, NVwZ 2017, 1574 (1576), betrachtet die USA und ihren „klimaschutzrechtlichen Roll-back“.

¹⁶¹ Der fünfte Sachstandsbericht umfasst beispielsweise nur 147 Seiten und beginnt wiederum mit einem

Daneben existieren aus dem fünften Zyklus (*Assessment Cycle*) zwei weitere Sonderberichte aus dem Jahr 2011 und 2012. Das IPCC erarbeitet aktuell seinen sechsten Sachstandsbericht, wobei die Ergebnisse der Arbeitsgruppen schon veröffentlicht worden sind.¹⁶²

Das IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), das auch als „Weltklimarat“ bezeichnet wird, wurde vom Generalsekretär der Welt-Meteorologie-Organisation (WMO) und dem Geschäftsführer des VN-Umweltprogramms (UNEP) als zwischenstaatliche und wissenschaftliche Organisation gegründet.¹⁶³ Die Organisation betreibt keine eigene Forschung, sondern evaluiert das Material, die Messungen, Daten und Klimamodelle auf der ganzen Welt und leitet daraus Erkenntnisse ab.¹⁶⁴ Dafür arbeiten seit 1990 hunderte Wissenschaftler auf der ganzen Welt über mehrere Jahre an den Berichten in sogenannten Zyklen zusammen. Die Erkenntnisse werden nicht als absolute Aussagen formuliert, um verbleibende Ungewissheiten darzustellen.

Zwei Maßstäbe hat das IPCC im hier kurz zu analysierenden fünften Sachstandsbericht angewendet, um verbleibende Ungewissheiten zum Ausdruck zu bringen, die zugleich einheitliche Maßstäbe für den Forschungsprozess der vielen beteiligten Wissenschaftler schaffen sollten.¹⁶⁵ Der erste Maßstab spiegelt das Vertrauensniveau in das gefundene Ergebnis wider (*confidence in the validity of a finding*), welches die Beweislage und die Zustimmung qualitativ in fünf Leveln ausdrückt: „*very low, low, medium, high, very high*“.¹⁶⁶ Der zweite Maßstab spiegelt die verbleibende Ungewissheit von prognostischen Beobachtungen und Zusammenhängen wider, die quantitativ durch ein

zusammenfassenden Teil (Summary for Policymakers). Im Gegensatz zu den Berichten der Arbeitsgruppen, die insgesamt mehrere tausend Seiten umfassen.

¹⁶² Der sechste Sachstandsbericht wird im September 2022 veröffentlicht.

¹⁶³ Gemäß Punkt 10. der Resolution v. 06.12.1988 A/RES/43/53.

¹⁶⁴ IPCC, Factsheet 2018 (1): „The assessments are policy-relevant but not policy-prescriptive: they may present projections of future climate change based on different scenarios and the risks that climate change poses and discuss the implications of response options, but they do not tell policymakers what actions to take.“, abrufbar (online) <https://www.ipcc.ch/about/> (31.07.2022).

¹⁶⁵ M. Mastrandrea et al., Guidance Note 2010 (1f.).

¹⁶⁶ The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer, Fifth Synthesis Report 2014 (37); M. Mastrandrea et al., Guidance Note 2010 (3ff.), die Beweislage und Zustimmung unterscheiden sich, weil es sich bei der Auswertung der Daten handelt, deren Aufzeichnungen erst vor wenigen Jahrzehnten begonnen haben und sich die Qualität und Quantität dieser in den diversen Regionen der Welt teils erheblich unterscheiden. Oftmals enthalten Aussagen keine zusätzlichen Angaben über das Vertrauensniveau, wenn die statistische Ungewissheit der betreffenden Aussage sehr klein ist, die Ergebnisse einen hohen allgemeingültigen Aussagegehalt ausdrücken.

Wahrscheinlichkeitsurteil ausgedrückt werden: „*virtually certain*“ (99-100 %), „*extremely likely*“ (95-100 %), „*very likely*“ (90-100 %), „*likely*“ (66-100 %), „*more likely than not*“ (>50-100 %), „*about as likely as not*“ (33-66 %), „*unlikely*“ (0-33 %), „*very unlikely*“ (0-10 %), „*extremely unlikely*“ (0-5 %), „*exceptionally unlikely*“ (0-1 %).¹⁶⁷ Methodisch unterscheidet das IPCC ferner zwischen den nachgewiesenen Klimaveränderungen (*detection*) und den Ursachen (*attribution*). Diese Differenzierung spielt eine große Rolle bei der Kontextualisierung der wissenschaftlichen Erkenntnisse. Das IPCC hat durch seine Datenauswertung zunächst nachgewiesen, dass der Klimawandel durch die globale Erwärmung der Troposphäre, die in der Mitte des 20. Jahrhunderts einsetzte, ausgelöst wurde.¹⁶⁸ Dafür haben die Wissenschaftler die Daten über das Erdklima ausgewertet, um festzustellen, ob es sich aktuell im statistischen bzw. physischen Sinn verändert hat, ohne, wie gesagt, auf die Ursachen dafür einzugehen.¹⁶⁹ Bei den ausgewerteten Daten, die beweisen, dass sich das Klima verändert habe, sind einige Aussagen besonders beachtenswert. In dem Zeitraum von 1983 bis 2012 habe es sich um die wärmste Periode seit 800 Jahren in der nördlichen Hemisphäre gehandelt (*very likely; high confidence*) und vermutlich auch die wärmste seit 1400 Jahren (*likely; medium confidence*).¹⁷⁰ Auf einer globalen Skala, habe sich zudem die obere Ozeansicht (75 m) zwischen 1971 und 2010 pro Jahrzehnt um ca. 0.11 °C erwärmt.¹⁷¹ Das IPCC ist ferner der Ansicht, dass der Grönländische Eisschild in der Periode von 1992 bis 2011 substantiell zunehmend an Eismasse verloren habe (*very likely*).¹⁷² Diese Klimaveränderungen begünstigen den globalen durchschnittlichen Meeresspiegelanstieg (*high confidence*), der zwischen 1901 und 2010 um ca. 0.19 m stattfand und höher sei als

¹⁶⁷ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (53); *M. Mastrandrea et al.*, Guidance Note 2010 (2): „quantified measures of uncertainty in a finding expressed probabilistically (based on statistical analysis of observations or model results, or expert judgment).“

¹⁶⁸ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (40).

¹⁶⁹ Die Erkenntnis bezieht sich nur auf die Existenz oder Nichtexistenz eines aktuellen Klimawandels. Dahinter stand zunächst die wissenschaftliche Kontroverse, dass die Existenz eines Klimawandels selbst bewiesen werden musste, erklärt in: *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (47); *Hegerl, et al.*, in: IPCC, Good Practice Guidance Paper WGI 2009 (2).

¹⁷⁰ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (40).

¹⁷¹ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (40).

¹⁷² Außerdem, dass die Ausdehnung des arktischen Meereises sich in jeder Saison und in jedem aufeinanderfolgenden Jahrzehnt erstmals seit 1979 verringert habe (*high confidence*), vgl. *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (42ff.).

der durchschnittliche Anstieg der letzten zweitausend Jahre (*high confidence*).¹⁷³

Die Ursachen dieser Veränderungen hat das IPCC durch eine weitere Datenauswertung ermittelt.¹⁷⁴ Anhand dieses Datenmaterials hat es geschlussfolgert, dass der Mensch die aktuellen Klimaveränderungen hervorrufe (*extremely likely*).¹⁷⁵ Dies werde mit einem Anstieg von Treibhausgasen, die zur Erwärmung würden, begründet. Seit 1750 werde der höchste Anstieg von Treibhausgasen innerhalb der letzten 800.000 Jahre in der Atmosphäre beobachtet.¹⁷⁶ Mehr als die Hälfte des beobachteten globalen Temperaturanstiegs von 1951 bis 2010 sei auf den Anstieg anthropogener Treibhausgasemissionen¹⁷⁷ und anderer anthropogener Einflüsse (Aerosole, Landnutzungsänderungen) zurückzuführen (*extremely likely*).¹⁷⁸ Insgesamt stammen 78 % der emittierten Treibhausgase zwischen 1970 und 2010 von CO₂-Emissionen, die durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe und von industriellen Prozessen herrühren (*high confidence*).¹⁷⁹ Damit sei CO₂ der entscheidende Faktor, wohingegen die anderen Treibhausgase seit 1970 ca. 25 % der emittierten Treibhausgase in der Atmosphäre ausmachen (16 % Methan CH₄, 6,2 % Stickstoffdioxid N₂O und 2 % F-Gase).¹⁸⁰ Zusammenfassend lässt sich schlussfolgern, dass die übermäßige Produktion von CO₂ ein ganz entscheidender Faktor ist, aber auch nicht der Einzige.

Interessant ist, dass das IPCC die Folgen (*impacts*) des Klimawandels unabhängig von ihren Ursachen untersucht hat.¹⁸¹ Das wird damit begründet, dass die nachgewiesenen

¹⁷³ Außerdem, dass die Ozeane zwischen 1750 und 2011 außerdem rund 30 % der emittierten anthropogenen CO₂-Emissionen aufgenommen haben, die zu einer Ozeanversauerung geführt haben. Dadurch sei der pH-Wert der Ozeane um 0,1 gestiegen (*high confidence*), vgl. *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (42ff.).

¹⁷⁴ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (48); Hegerl, et al., in: IPCC, Good Practice Guidance Paper WGI 2009 (2).

¹⁷⁵ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (47f.); zustimmend Latif, in: Koch/König et al. (Hrsg.) 2015, 11 (11f.).

¹⁷⁶ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (44). Weitere Ausführungen dazu in Myhre et al., in: Stocker/ Qin et al. (Hrsg.), IPCC WGI5AR 2013, 659 (659ff.).

¹⁷⁷ Anthropogene Treibhausgase sind gemäß Art. 3, Nr. 1 i. V. m. Anlage A Kyoto-Protokoll CO₂ (Kohlenstoffdioxid), CH₄ (Methan), N₂O (Distickstoffoxid, auch Lachgas) und F-Gase.

¹⁷⁸ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (48).

¹⁷⁹ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (46).

¹⁸⁰ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (46).

¹⁸¹ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (48, 51). Das IPCC versucht die Risiken für Mensch und Umwelt, die durch reale Klimaveränderungen entstehen können, zu identifizieren und dem Klimawandel zuzuordnen, unabhängig davon, ob menschliche oder natürliche Beiträge für diese verantwortlich sind.

Klimaveränderungen am Anfang einer komplexen Ursachenkette (*cascading impacts*) stehen, innerhalb derer die Kausalität mit jedem weiteren Ereignis abnehme.¹⁸² Das IPCC hat betont, dass sich die Risiken und Schäden für die Menschen geographisch sehr unterschiedlich auswirken werden.¹⁸³ Manche Gesellschaften und Ökosysteme seien bereits hohen Risiken ausgesetzt.¹⁸⁴ Die Veränderungen des Klimas und dessen Folgen hängen von der Situation, Lage und der Anfälligkeit ab, also keine Faktoren, die auf den Klimawandel zurückzuführen seien (*exposure and vulnerability*).¹⁸⁵

Konkret würde ab der Mitte des 21. Jahrhunderts der weitere Verlauf des Klimawandels abhängig sein von der Höhe der THG-Konzentrationen in der Atmosphäre. Im fünften Sachstandsbericht sind dazu erstmals mit Hilfe von Daten aus der ganzen Welt neue Klimamodelle entwickelt worden.¹⁸⁶ Die weltweiten Emissionen und deren zukünftige Ausmaße werden mit einem zu erwartenden künftigen Temperaturanstieg in Beziehung gesetzt. Die Modelle stellen also die Folgen unterschiedlicher CO₂-Konzentrationen in der Atmosphäre dar und implizieren die notwendigen Minderungspfade, die nötig sind, um

¹⁸² *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (51). Die Ergebnisse basieren auf dem Bericht der Working Group II, vgl. Sammelwerk *Barros et al.* (Hrsg.), IPCC WGII5AR, Regional Aspects 2014.

¹⁸³ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (49ff., 72): „risks are unevenly distributed between groups of people and between regions“. Die Ausgangsparameter (Klima, Geografie) seien zu unterschiedlich. Beispielsweise sei ein Inselbewohner im Atlantik stärker vom Meeresspiegelanstieg bedroht als die Bewohner in Zentraleuropa. Zudem spielen soziale und wirtschaftliche Faktoren einer Gesellschaft eine Rolle. Vor allem diejenigen, die sozial, wirtschaftlich oder auf andere Weise bereits benachteiligt seien, werden anfälliger auf Klimaveränderungen reagieren (medium evidence; high agreement). Gesellschaften, die ausreichende Ressourcen haben, um sich effektiv zu schützen, werden laut IPCC weniger betroffen sein.

¹⁸⁴ Die wissenschaftlichen Studien über die Folgen des Klimawandels in Brasilien sind noch begrenzt, wobei Brasilien unter den lateinamerikanischen Ländern die meisten Daten vorweisen kann. Dennoch sind mehr Langzeitstudien, die Daten über das Klima und hydrologische Kreisläufe liefern, nötig, damit Trends mit ausreichender Sicherheit adressiert werden können, vgl. *Margin et al.*, in: *Barros/ Field et al.* (Hrsg.), IPCC WGII5AR 2014, 1499 (1504), zudem ist zu beachten, dass wegen Brasiliens Größe und Lage verschiedene Klimazonen existieren, die Auswirkungen des Klimawandels für den Staat also sehr unterschiedlich zu beurteilen sind.

¹⁸⁵ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (54): „The character and severity of impacts from climate change and extreme events emerge from risk that depends not only on climate-related hazards but also on exposure (people and assets at risk) and vulnerability (susceptibility to harm) of human and natural systems.“.

¹⁸⁶ Diese Modelle veranschaulichen den globalen Temperaturanstieg bis zum Jahr 2100 und dessen Risiko. *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (57), sog. „Representative Concentration Pathway“. Es handelt sich um vier Szenarien, die für den fünften Sachstandsbericht erstmalig entwickelt worden sind und eine große Anzahl von Studien repräsentieren bzw. diese zusammenfassen, die in der wissenschaftlichen Literatur bisher veröffentlichten worden, nur RCP2.6 (stringent mitigation scenario) repräsentiert das Szenario, den Temperaturanstieg unter 2 Grad gegenüber dem vorindustriellen Level zu begrenzen (likely) (es existieren daneben das RCP4.5 und 6.0 (intermediate scenarios) und RCP8.5 (very high emission scenario). Weitere Informationen und Daten (online) <http://sedac.ipcc-data.org> (31.07.2022).

verschiedene Temperaturanstiege zu vermeiden bzw. zu stabilisieren. Unumkehrbare Klimarisiken mit unbeherrschbaren Risiken (*tipping points*) nimmt das IPCC an, wenn ein Temperaturanstieg von 2 Grad überschritten werde.¹⁸⁷

Die Erkenntnisse des Sonderberichts aus dem Jahr 2018 indizieren, dass die klimabedingten Folgen bei einer Erwärmung von nur 1,5 Grad geringer ausfallen und deshalb anzustreben seien.¹⁸⁸ Nach den im fünften Sachstandsbericht aufgestellten Modellen, sind die Chancen den globalen Temperaturanstieg unter 2 Grad zu begrenzen noch möglich (*likely*: 66-100 %), wenn die jährlichen CO₂-eq Konzentrationen weltweit bis zum Jahr 2100 bei 450 ppm oder darunter liegen.¹⁸⁹ Dafür müssten bis 2050 die globalen Treibhausgase um 40-70 % gegenüber 2010 und bis 2100 um 0 % reduziert werden. Werden die CO₂-eq Konzentrationen bis 2100 bei 500 ppm liegen, dann sei das 2-Grad-Ziel nur noch möglich (*more likely than not*: 50-100 %), bei 650 ppm bereits unwahrscheinlich (*unlikely*: 0-33 %).

Um den Temperaturanstieg bei deutlich unter 2 Grad aufzuhalten, seien große Veränderungen im Energiesystem und vor allem bei der Landnutzung nötig.¹⁹⁰ Schnelle Entwicklungen in der Energieeffizienz und eine nahezu Vervierfachung der Anteile erneuerbarer Energien im Energiemix bis 2050.¹⁹¹ Für das IPCC steht auch fest, dass weitere Technologien eingesetzt werden müssen, z. B. die CCS-Technik, um CO₂ zusätzlich zu speichern.¹⁹² Das Jahr 2030 sei dabei Referenzzeitpunkt. Bis dahin sollten Emissionsreduzierungen weit vorangeschritten sein, andernfalls wäre das 2-Grad-Ziel nur schwer zu erreichen.¹⁹³ Für die weitere Entwicklung kommt es deshalb auch auf eine

¹⁸⁷ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (ab 55ff., 72).

¹⁸⁸ Gleichwohl das IPCC sich nicht ausdrücklich äußert, inwieweit das 2-Grad-Ziel zu revidieren sei, *M. Allen/Babiker/Chen*, in: IPCC (Hrsg.), Summary for Policymaker 2018, 1 (9, B.5): „Climate-related risks to health, livelihoods, food security, water supply, human security, and economic growth are projected to increase with global warming of 1.5°C and increase further with 2°C.“.

¹⁸⁹ Tabelle 3.1. in: *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (83), angegeben in CO₂-eq (= CO₂-Äquivalente). Vgl. (online) https://www.energie-lexikon.info/co2_aequivalente.html (31.07.2022), erklärt diese Angabe damit, dass der Treibhauseffekt auch durch diverse andere Gase verstärkt werde, beispielsweise durch Methan, Lachgas und diverse Kältemittel, sodass alle Gase in CO₂-eq angegeben werden, um deren Wirkung vergleichen zu können. Damit wird das relative Verhältnis der Treibhauswirkung einer Menge einer Substanz im Vergleich zu der von einer Menge x CO₂ ausgedrückt.

¹⁹⁰ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (78).

¹⁹¹ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (82).

¹⁹² *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (85).

¹⁹³ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (84). Anders: *Latif*, ifo Schnelldienst 2016, 21 (23), bezweifelt, dass dieses Ziel erreicht werden kann.

lineare Reduktion der Emissionen an, d. h. Emissionen müssen kontinuierlich und fortlaufend reduziert werden.¹⁹⁴

Im Ergebnis ist die Begrenzung der Erderwärmung von der möglichen Eigenleistung jedes Staates abhängig, wobei das IPCC in seinen Szenarien mit globalen, linear verlaufenden Emissionsmengen operiert.

b) Völkerrechtliche Klimaschutzziele

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse spiegeln sich auch in den völkerrechtlichen Bemühungen wider, wenngleich die Weiterentwicklung dieser Ziele auf anderen Prämissen beruht. Es wird aber deutlich, dass Deutschland und Brasilien die wichtigsten Klimaschutzverträge umgesetzt haben.

aa) Klimarahmenvertrag 1992

Den Beginn der völkerrechtlichen Klimaschutzbemühungen machte der in Rio de Janeiro am 09.05.1992 beschlossene und am 21.03.1994 in Kraft getretene Klimarahmenvertrag (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, im Folgenden UNFCCC). Das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen (im Folgenden VN) über Klimaänderungen erhielt eine universale Zustimmung, es wurde von 197 Staaten ratifiziert, darunter Deutschland und Brasilien.¹⁹⁵ Klimaänderungen wurden erstmals im Kontext eines völkerrechtlichen Vertrages definiert als solche, die unmittelbar oder mittelbar auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführen sind, welche die Zusammensetzung der Erdatmosphäre verändern, und die zu den beobachteten natürlichen Klimaschwankungen hinzutreten (Art. 1 Nr. 2 UNFCCC). Die Staatengemeinschaft schloss sich danach früh der wissenschaftlichen Erkenntnis an, dass das Klima natürlichen Schwankungen unterworfen ist, die menschlichen Aktivitäten aber dazu führen, dass dieser Effekt verstärkt werde. Die Ansicht, dass ein anthropogener Klimawandel existiert, also hauptsächlich ein vom Menschen verursachtes Phänomen ist, wurde dadurch anerkannt, ohne dass der Begriff des anthropogenen Klimawandels bereits

¹⁹⁴ *The Core Writing Team/Pachauri/L. Meyer*, Fifth Synthesis Report 2014 (62).

¹⁹⁵ Deutschland: ratifiziert 1993 durch das Gesetz v. 13.09.1993 (BGBl. II 1783, 1784). Brasilien: ratifiziert im Jahr 1998 durch das Dekret (DEC) Nr. 2.652 v. 01.07.1998 (DOU v. 02.07.1998, 6).

im Vertragstext verwendet wurde.

Das Abkommen zielt darauf, die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre zu erreichen, um eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems zu verhindern (Art. 2 S. 1 UNFCCC). Die Vertragsparteien sollen dieses Ziel auf der Grundlage ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten umsetzen, um das Klimasystem zum Wohl heutiger und künftiger Generationen zu schützen (Art. 3 Abs. 1 S. 1 UNFCCC). Das Konzept der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit, das damit etabliert worden ist, orientiert sich an den „speziellen und regionalen Entwicklungsprioritäten, Zielen und Gegebenheiten“ der einzelnen Staaten (Art. 4 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 UNFCCC). Aus diesem Grund haben auch nur die in der Anlage I (sog. Annex-I-Staaten) aufgeführten 34 Vertragsparteien, die synonym als „Industriestaaten“ (*Developed Countries*) bezeichnet werden, weitere spezifische Verpflichtungen übernommen (Art. 4 Abs. 2 UNFCCC).

Die Klimarahmenkonvention hat mit den sogenannten COPs (*Conference of the Parties*), den Vertragsstaatenkonferenzen, den wichtigsten Mechanismus geschaffen, um die konkrete Umsetzung dieser zu gewährleisten (Art. 7 UNFCCC). Auf den bis heute jährlich stattfindenden COPs, die als Klimagipfel bezeichnet werden, werden die weiteren Zwischenziele beschlossen, die die Rahmenkonvention selbst nicht getroffen hat, um die Durchführung des Abkommens zu gewährleisten. Ein zusammenhängendes Regelwerk des internationalen Klimaschutzes existiert damit zwar nicht, aber viele essenzielle Beschlüsse, die in der Gesamtschau den völkerrechtlichen Klimaschutz bilden.¹⁹⁶ Die wichtigsten Beschlüsse, die in völkerrechtlichen Abkommen mündeten und für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung sind, werden im Folgenden dargestellt.

bb) Kyoto-Protokoll 2005

Einige Jahre nach der Klimarahmenkonvention konnte der internationale Klimaschutz einen wichtigen Erfolg mit dem Kyoto-Protokoll (*Kyoto Protocol*) erreichen, das auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz (COP 3) in Japan beschlossen wurde und am 16.02.2005

¹⁹⁶ Böhringer, ZaöRV 2016, 753 (759), danach konkretisieren die Verträge und Beschlüsse der COPs konkretisieren letztlich alle nur die UNFCCC und stellen wiederum selbst nur Stückwerke dar, denn sie sind keine in sich abgeschlossenen Rechtssetzungsakte, weil sie wiederum durch weitere Beschlüsse konkretisiert werden.

in Kraft trat.¹⁹⁷ Aktuell haben 192 Staaten den Vertrag ratifiziert, darunter Deutschland und Brasilien.¹⁹⁸ Das Kyoto-Protokoll (im Folgenden KP) verpflichtete erstmals einige Staaten in einer Verpflichtungsperiode von 2008 bis 2012 dazu, ihre Treibhausgasreduktion um durchschnittlich 5,2 % gegenüber 1990 zu senken (Art. 3 Abs. 1 KP, Anhang B).¹⁹⁹ Zwar galt dies nicht für Brasilien, da es weder zu den sogenannten Annex-I-Staaten des UNFCCC gehörte, noch in den Anhang B des Kyoto-Protokolls aufgenommen worden war. Brasilien erhielt als Vertragspartei des Kyoto-Protokolls aber die Möglichkeit finanzielle Mittel von anderen Staaten bei der Umsetzung seiner Klimaschutzstrategie im Rahmen von sogenannten CDM-Projekten zu erhalten.²⁰⁰ Im Gegensatz zu den meisten Industriestaaten, die von Anfang an als Verantwortliche der Treibhausgasemissionen in die Pflicht genommen worden sind, wurde erstmals auf der 13. Vertragsstaatenkonferenz (COP 13) in Bali im Jahr 2007 der Wille der Staatengemeinschaft formuliert, auch andere Staaten (*Developing Countries*) in die Bemühungen einzubeziehen.²⁰¹ Im Aktionsplan von Bali (*Bali Action Plan*), der Bestandteil des Fahrplans von Bali (*Bali Roadmap*) ist, haben sich die Vertragsparteien dann verbindlich darauf geeinigt, dass diese Staaten freiwillige nationale Minderungsmaßnahmen als politische Absichtserklärungen formulieren und veröffentlichen, die als NAMAs (*Nationally Appropriate Mitigation Actions*) bezeichnet wurden.²⁰² Das Konzept der NAMAs wurde auf den folgenden Konferenzen

¹⁹⁷ Entscheidung CP.3 v. 10.12.1997 „Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change“, FCCC/CP/1997/L.7/Add.1. Auf das Kyoto-Protokoll hatten sich die Staaten bereits auf der 1. Vertragsstaatenkonferenz (COP 1) in Berlin 1995 in Grundzügen geeinigt: Entscheidung 1/CP.1 v. 06.06.1995 „Berlin Mandate“ FCCC/CP/1005/7/Add.1, 4.

¹⁹⁸ Deutschland: ratifiziert 2002 durch das Gesetz v. 27.04.2002 (BGBl. II 966). Brasilien: ratifiziert 2005 durch das Dekret (DEC) Nr. 5.445 v. 12.05.2005 (DOU v. 13.05.2005, 1).

¹⁹⁹ Die in der Anlage B des Kyoto-Protokolls genannten Staaten (auch Annex-B-Staaten genannt), werden wie die Annex-I-Staaten des UNFCCC, oftmals als „Industrieländer“ bezeichnet. Zwischen den Anhängen dieser Verträge wird zum Teil nicht unterschieden, gleichwohl sind sie nicht vollständig deckungsgleich. Zudem konnten die in Anhang A genannten „im Übergang zur Marktwirtschaft befindlichen“ Vertragsparteien gemäß Art. 3 Abs. 5 KP von dem Basisjahr 1990 abweichen (Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Slowakei, Slowenien, Ukraine).

²⁰⁰ In Art. 6, 12 und 17 KP sind drei marktwirtschaftliche Instrumente zur Umsetzung der Ziele geschaffen worden, die „Flexiblen Mechanismen“ des Kyoto-Protokolls: der internationale Emissionshandel und die Klimaschutzprojekte der gemeinsamen Umsetzung, die projektbasierten JIs (Joint Implementation) und CDMs (Clean Development Mechanism). Für Brasilien ist nur der CDM relevant, hierzu → § 3, C., II., 1.

²⁰¹ Entscheidung 1/CP.13 v. 14.15.12.2007 „Bali Action Plan“ FCCC/CP/2007/6/Add.1, 3ff.

²⁰² Ziff. 1, lit. b(ii) Entscheidung 1/CP.13 v. 14.15.12.2007 „Bali Action Plan“, abrufbar (online) <https://unfccc.int/topics/mitigation/workstreams/nationally-appropriate-mitigation-actions> (31.07.2022).

weiterentwickelt, beispielsweise wurde ein Register auf VN-Ebene etabliert, das den Entwicklungsprozess transparent dokumentieren sollte.²⁰³ Brasilien übersandte die Ziele im Jahr 2010 an die VN.²⁰⁴

cc) Paris Abkommen 2016

Die Übereinkunft von Kopenhagen (*Copenhagen Accord*), die auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz (COP 15) im Jahr 2009 beschlossen wurde, stellte den Beginn der internationalen Bemühungen dar, einen weiteren verbindlichen Vertragstext nach Kyoto zu implementieren.²⁰⁵ Die NAMAs sind dabei als freiwillige Erklärungen im Anhang 2 des Kopenhagener Abkommens aufgenommen worden.²⁰⁶ Auf der 18. Vertragsstaatenkonferenz (COP 18) in Doha 2012 konnte zwar eine weitere Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls bis 2020 festgelegt werden.²⁰⁷ Danach galt für die Annex-B-Staaten nach der Änderungsvereinbarung (*Doha Amendment*) eine verbindliche Emissionsminderung von 18 % gegenüber 1990 für die Verpflichtungsperiode von 2013 bis 2020.²⁰⁸ Die universale Zustimmung viel diesmal aber wesentlich geringer aus, die Änderungsvereinbarung trat völkerrechtlich erst am 31.12.2020 in Kraft.²⁰⁹

Ein erneuter Meilenstein gelang erst im Jahr 2015 mit dem Pariser Abkommen (*Paris*

²⁰³ Das Register wurde auf der COP 16 in Cancún eingeführt, die vom 29.11.2010 bis 10.12.2020 stattfand. Die „NAMA-Registry“ ist eine Webplattform, die so der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden ist, abrufbar (online) <https://www4.unfccc.int/sites/publicnama/SitePages/Home.aspx> (31.07.2022).

²⁰⁴ Diese sind als nationale Mitigationsziele im brasilianischen Klimaschutzgesetz verankert worden, hierzu → § 3, B., III., 1., b).

²⁰⁵ Entscheidung 2/CP.15 v. 18.12.2009 „Copenhagen Accord“ FCCC/CP/2009/11/Add.1, 4. Vergleicht die Ziele der Übereinkunft von Kopenhagen und dem Pariser Abkommens und stellt einige Gemeinsamkeiten fest, *Böhringer, ZaöRV* 2016, 753 (757).

²⁰⁶ Die einzelnen Beiträge der Staaten sind ebenfalls auf einer Webplattform auffindbar, abrufbar (online) <https://unfccc.int/process/conferences/pastconferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009/statements-and-resources/4> (31.07.2022).

²⁰⁷ Entscheidung 1/CMP.8 v. 08.12.2012 „Doha Amendment to the Kyoto Protocol“ FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, 1ff.

²⁰⁸ Gemäß Anhang I Entscheidung 1/CMP.8 v. 08.12.2012. Die EU hat sich 2009 wieder zu einer gemeinsamen Lastenteilungsvereinbarung (sogenannte „Effort Sharing Decision“ von 2009, die durch die „Effort Sharing Regulation“ 2018 abgelöst wurde) entschieden und eine verbindliche Emissionsminderung von 20 % gegenüber 1990 bis 2020 zugesagt.

²⁰⁹ Erst am 28.10.2020 hatten 147 Vertragsparteien die Vereinbarung ratifiziert und das notwendige Quorum wurde erreicht. Die EU hat am 21.12.2017, Deutschland am 14.11.2017 und Brasilien am 13.02.2018 die Annahmeerkunde hinterlegt.

Agreement) auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP 21).²¹⁰ Das sogenannte Pariser Abkommen (im Folgenden PA) trat am 04.11.2016 in Kraft, 30 Tage nachdem das erforderliche Quorum erreicht worden war, an dem die Vertragsstaaten ihre Zustimmung- bzw. Ratifikationsurkunde hinterlegt hatten, die für geschätzt 55 % der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind.²¹¹ Von den 197 Vertragsparteien haben bis heute 189 Staaten den Vertrag ratifiziert, Deutschland und Brasilien sind Vertragsparteien.²¹² In dem PA wurde das Kernziel niedergelegt, die globale Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad zum vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen und wenn möglich 1,5 Grad nicht zu überschreiten, um die Folgen des Klimawandels aufzuhalten (Art. 2 Abs. 1 lit. a) PA). Dieses Ziel basiert auf den wissenschaftlichen Erkenntnissen, die das IPCC in seinem fünften Sachstandsbericht empfohlen hat. Auf der COP 24 in Kattowitz bestätigten die Vertragsparteien 2018 in dem verabschiedeten Klimaschutzpaket, die Erkenntnisse des IPCC als „*best available science*“.²¹³ Der Vertragstext wird als Erfolg und Meilenstein der bisherigen internationalen Klimaschutzbemühungen angesehen.²¹⁴ Andere betonen, dass das Pariser Abkommen nur den Beginn der völkerrechtlichen Ambitionen darstelle und das weitere operable Mechanismen erst geschaffen werden müssen und keinesfalls alle Fragen beantwortet seien.²¹⁵ Inhaltlich ist es in der Tat so, dass konkrete Reduktionsverpflichtungen gar nicht geregelt werden, das Paris-Ziel ist auf die weitere Umsetzung durch innerstaatliche Regelungen angewiesen. Die Maßnahmen der Staaten, also wie sie das Ziel gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. a) PA konkret erreichen, „sollen“ diese individuell im nationalen Recht selbst

²¹⁰ Entscheidung 9/CP.21 v. 29.01.2016 „Adoption of the Paris Agreement“ FCCC/CP/2015/10/Add.1, 2ff.

²¹¹ Abrufbar (online) <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification> (31.07.2022).

²¹² Deutschland: ratifiziert 2016 durch Gesetz v. 28.09.2016 (BGBl. II 1082). In der deutschen Gesetzesbegründung heißt es, dass die Umsetzung keine zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft, die Verwaltung oder für den Bürger verursachen werde (BT-Drs. 18/9650, 2). Der Gesetzgeber verweist auf die unionsinterne Lastenverteilung und die noch zu erfolgenden Rechtsakte der Europäischen Kommission über die Emissionsreduzierungen bis 2030, in deren Rahmen die Kosten zu beurteilen seien (BT-Drs. 18/9650, 4). Brasilien: ratifiziert 2017 durch das Dekret (DEC) Nr. 9.073 v. 05.06.2017 (DOU v. 06.06.2017, 3).

²¹³ Entscheidung 1/CP.24 v. 15.12.2018 „Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement“, FCCC/CP/2018/10/Add.1, 2ff. Im Kyoto-Protokoll von 1997 wurden die Staaten lediglich dazu aufgefordert, die methodische Arbeit des IPCC anzuerkennen (Art. 3 Abs. 4 KP).

²¹⁴ Z. B. in *Saurer*, NVwZ 2017, 1574, bezeichnet das Abkommen als „neues Kapitel des internationalen Klimaschutzrechts“. Andere hinterfragen diesen Erfolg, z. B.: *Böhringer*, ZaöRV 2016, 753 (756).

²¹⁵ *Böhringer*, ZaöRV 2016, 753 (759f.); *Kreuter-Kirchhof*, DVBl. 2017, 97 (100).

festlegen, durch sog. NDCs (*Nationally Determined Contributions*).²¹⁶ Dieses Vorgehen wird auch als „*bottum-up*“-Ansatz bezeichnet (Art. 4 Abs. 2 S. 1 PA), der im Gegensatz zu den im Kyoto-Protokoll geregelten „*top-down*“-Verpflichtungen stehe.²¹⁷ Die NDCs sind die Post-2020 Klimaschutzziele der Staaten, die die einzelnen Klimaschutzbeiträge darstellen, die alle fünf Jahre aktualisiert werden müssen (gemäß Art. 4 Abs. II, IX PA).²¹⁸ Abgesehen von diesen Meldepflichten definieren die Staaten ihre eigenen Klimaschutzmaßnahmen also selbst.²¹⁹ Gemeinsam ist den NDCs aber, dass sie transparent und für jedermann zugänglich mitteilen und dokumentieren, welche mittelfristigen nationalen Mitigationsstrategien der jeweiligen Vertragsstaaten existieren (Art. 4 Abs. 2 PA).²²⁰ Diese sind dazu aufgefordert, ihre größtmöglichen Ambitionen zu formulieren, vor dem Hintergrund der jeweiligen nationalen Umstände (Art. 4 Abs. 3 PA).²²¹ Eine Differenzierung zwischen der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung zwischen den Staaten ist im PA also dadurch aufrechterhalten worden, dass die NDCs an die unterschiedliche Wirtschaftsleistung der Staaten anknüpfen können. Die führende Rolle sollen die Industriestaaten übernehmen, indem sie die Schwellen- und

²¹⁶ Bis zum 18.04.2016 hatten insgesamt 190 Vertragsstaaten – 97 % – ihre iNDCs (intended Nationally Determined Contribution) in Vorbereitung zum Klimagipfel in Paris der VN mitgeteilt, die sich nach erneuter Übermittlung im Anschluss an das Abkommen zu den NDCs umwandelten.

²¹⁷ *Stäsche*, EnWZ 2016 (303); *Stäsche*, EnWZ 2018, 306 (309), bezeichnet dies als „Bottum-up-Ansatz“.

²¹⁸ Insgesamt 186 Vertragsstaaten haben ihre NDCs in der ersten Runde übersandt. Abrufbar (online) <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx> (31.07.2022). Die nächste Aktualisierung ist 2025.

²¹⁹ Dies gilt für einige als Schwachpunkt des Abkommens: *Ekardt*, NVwZ 2016, 355; *Morgenstern/Dehnen*, ZUR 2016, 131 (137); *Stäsche*, EnWZ 2016, 303 (305). Pragmatisch sieht dies: *Böhlinger*, ZaöRV 2016, 753 (756), nach dessen Ansicht der Vertrag schließlich weiterer Umsetzungsmaßnahmen auf nationaler Ebene bedürfe. Nach *Saurer*, NVwZ 2017, 1574: „[...] formulieren Klimaschutzziele einen mittel und langfristigen Handlungsrahmen für den (internationalen und nationalen) politischen Prozess. Sie gewährleisten die Planbarkeit und Berechenbarkeit sozialer und ökonomischer Prozesse und verkörpern damit Kernqualitäten des Rechts.“, er bezeichnet diese als „hybride Verbindlichkeitsstruktur“ bzw. „Bausteine unterschiedlicher Verbindlichkeitsgrade“, *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1578). Eine Ad Hoc Arbeitsgruppe des PA (Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement, APA) verhandelt derzeit über einen gemeinsamen Leitfaden, der für die Erstellung der NDCs gelten könnte. Entscheidung 1./CP.21 v. 29.01.2016, FCCC/CP/2015/10/Add.1., § 7, 3 und Wiederaufnahme dieser Entscheidung in Entscheidung 1/CP.24 v. 15.12.2018 des FCCC/CP/2018/10/Add. 1, 2. Die Frage, inwiefern das 2-Grad-Ziel des Paris Abkommens verbindlich ist, wird nicht untersucht, aber im Kontext des Maßstabs der Schutzpflichten eine Rolle spielen. Völkerrechtliche Verträge, die durch Zustimmungsgesetz Bestandteil des Bundesrechts sind, müssen jedenfalls unmittelbar nur beachtet werden, wenn sie aus sich heraus vollziehbar sind (self-executing), vgl. *Kreuter-Kirchhof*, DVBl. 2017, 97 (101): „Die Staaten erfüllen die selbst definierten Klimaschutzbeiträge durch nationale Klimaschutzmaßnahmen, die das jeweilige staatliche Recht regelt. Durch diese Umsetzung in nationales Recht unterliegen die konkreten (nationalen) Klimaschutzmaßnahmen den (stärkeren) nationalen Durchsetzungsmechanismen.“.

²²⁰ *Böhlinger*, ZaöRV 2016, 753 (762). Die Mitigationsstrategien beziehen sich auf einen Zeitraum von 2021-2025 bzw. 2021 bis 2030. Die langfristigen Strategien sind davon zu unterscheiden.

²²¹ Spricht von einer „nuancierten Kategorisierung“, *Böhlinger*, ZaöRV 2016, 753 (754).

Entwicklungsländer bei ihren Zielen unterstützen (Art. 4 Abs. 4 S. 1 PA). Neben NDCs enthält das PA eine weitere Mitteilungspflicht, nämlich bezogen auf die langfristigen Mitigationsstrategien der Staaten (Art. 4 Abs. 19 PA). Die menschenrechtliche Perspektive des Klimawandels taucht im Übrigen zwar in der Präambel auf (Präambel Nr. 11 PA). Das Abkommen etabliert aber kein Recht auf ein stabiles Klima.²²²

E. Meinungsstand Schrifttum

Im Folgenden wird der Meinungsstand im deutschen (→ I.) und brasilianischen (→ II.) Schrifttum vorgestellt, der grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren thematisiert.

I. Deutschland

Im deutschen Schrifttum wurde im Anschluss an die Urgenda-Entscheidung des niederländischen Bezirksgerichts Den Haag erstmals 2016 diskutiert, ob die Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren Anwendung findet.²²³ Dabei wurde die folgende Hypothese aufgestellt: „Für das deutsche Recht ist die aufgezeigte Rechtsentwicklung in den Niederlanden eine Herausforderung. [...] Die aufgezeigte Schwäche der Verbandsklagerechte im deutschen Klimaschutzrecht wird teilweise aufgefangen durch die Möglichkeiten des Verfassungsprozesses.“²²⁴ Rechtsdogmatisch wurde auf die Schutzpflichtendogmatik verwiesen, die vom BVerfG vor Jahrzehnten determiniert und für umweltbezogene Sachverhalte in der gerichtlichen Auseinandersetzung schon zur Anwendung kam und im Schrifttum ausführlich diskutiert

²²² Kritisch vgl. *Peel/Osofsky*, TEL 2018, 37 (45).

²²³ *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (20f.). Die zu unterscheidende Problematik einer möglichen Staatshaftung für Klimaschäden, die die Kompensation für die Folgen begehrt, ist ebenfalls Gegenstand zahlreicher Diskussionen gewesen, um die es hier aber nicht geht. Eine solche Haftungsklage gegen den Staat wurde in Deutschland auch noch nicht erhoben. Vgl. Diskussion in *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (22); *Wissenschaftliche Dienste*, WD 7 – 3000 116/16 v. 03.08.2016 (12ff.); *Saurer*, ZUR 2018, 679 (686). Zu den Urgenda-Entscheidungen → § 1, D., II., 1., a).

²²⁴ *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (20f.). Ebenso im Ansatz *Frank*, NVwZ-Extra 2016, 1 (3); *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1578); *Saurer*, ZUR 2018, 679 (684).

worden ist.²²⁵ Die Idee die Schutzpflichtendogmatik für den Klimaschutz zu instrumentalisieren ist aber nicht neu, sondern war im Ansatz schon vor mehr als einem Jahrzehnt als Möglichkeit angedeutet worden.²²⁶ Die aktuelle Debatte wurde nach einer untergerichtlich rechtshängig gemachten Klage vor dem VG Berlin dann ab 2019 verstärkt geführt.²²⁷ Im Anschluss an den Klimabeschluss des BVerfG im Jahr 2021, stellt sich besonders die Frage nach ihrer Bedeutung, wobei sich die Diskussion noch am Anfang befindet.²²⁸

II. Brasilien

In Brasilien gelten immanente Schutzpflichten als anerkannt, die als grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren Anwendung finden können. Die Herausforderungen dieses Ansatzes besteht darin, ihn zu systematisieren und für die Rechtsvergleichung dogmatisch fassbar zu machen.²²⁹

Die Möglichkeit den Staat in dieser Weise zur Verantwortung zu ziehen, ist zwar in der aktuellen Diskussion über Klimaklagen präsent. Wobei Beiträge auch erst seit 2019 existieren.²³⁰ Allerdings geht es zum einen vornehmend noch um die Kategorisierung dieser Klagen und ihrer Auswirkungen in Bezug zu ihrer strategischen Prozessführung auf den Klimaschutz (*Litigância Climática*).²³¹ Zum anderen, sind die Beiträge für die dogmatische Verortung grundrechtsbasierter Schutzpflichten nicht greifbar. Der Zusammenhang wird im Folgenden kurz erläutert.

²²⁵ Hierzu → § 2, A., I. und B., I.

²²⁶ Vgl. Diskussion grundrechtlicher Schutzpflichten für Klimaschutzbelange in *Groß*, ZUR 2009, 364 (366), verneinte die Möglichkeit wegen mangelnder Betroffenheit; *Pöttker*, Klimahaftungsrecht in Deutschland und USA 2014 (47ff.) und *Wissenschaftliche Dienste*, WD 7 – 3000 116/16 v. 03.08.2016 (19f.), verneinten die Möglichkeit aufgrund der gesetzlichen Einschätzungsprärogative.

²²⁷ *Cremer*, ZUR 2019, 278 (281); *Groß*, EurUP 2019, 353 (360f.); *Voland*, NVwZ 2019, 114 (117); *Bickenbach*, JZ 2020 (168); *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1392); *Groß*, NVwZ 2020, 337 (338); *Meyer*, NJW 2020, 894, 895 (897); *Schomerus*, ZUR 2020, 160 (168); *Spieth/Hellermann*, NVwZ 2020, 1405 (1406); *Suermöller*, EurUP 2020, 169 (176); *Kahl*, JURA, 2021, 117 (126). Nunmehr auch in *Gärditz/W. Kahl*, Umweltrecht 2021 (73f., Rn. 20); *Kingreen/Poscher*, Staatsrecht II (begründet Pieroth/Schlink) 2021 (51, Rn. 148).

²²⁸ *Calliess*, ZUR 2021, 355; *Faßbender*, NJW 2021, 2085; *Muckel*, JA 2021, 610; *Sachs*, JuS 2021, 708; *Schlacke*, NVwZ 2021, 912.

²²⁹ Zum Verständnis immanenter Schutzpflichten im brasilianischen Recht → § 4, A., III.

²³⁰ Vgl. *Wedy*, in: *Kahl/Weller* (Hrsg.), *Climate Change Litigation 2021*, 271 (280, Rn. 43): „Climate litigation in Brazil, unlike in other countries [...], is something very recent and rare, specially due to the fact that there is not a sound doctrine regarding the Climate Change Law in the country.“

²³¹ Zur Diskussion, vgl. Fn. 242.

Brasilien besitzt ein Umweltschutzrecht, das auf eine lange Tradition innovativer Umweltrechtsgesetzgebung und -rechtsprechung zurückgreifen kann, zu der die Umweltgefährdungshaftung zählt.²³² Alle diese Rechtsakte bestanden vor der aktuellen Verfassung von 1988, die nach dem Ende der Militärdiktatur verkündet wurde.²³³ Der in diesem Zuge erstmalig eingeführte Grundrechtskatalog ist gegenüber dem Umweltrecht also relativ neu, das von den Umwälzungsprozessen unberührt blieb und im Gegenteil das Umweltverfassungskapitel selbst erheblich beeinflusst hat.²³⁴ Es verwundert daher nicht, dass die ersten Klimaklagen vor dem STF, die sich auf grundrechtsbasierte Schutzpflichten bezogen, zunächst nur verhalten auf ihre grundrechtlichen Implikationen untersucht wurden.²³⁵

Die gegen den Staat gerichteten Klagen, die aktuell noch Vollzugsdefizite angreifen, wurden im Schrifttum mit einer allgemeinen Verantwortlichkeit des Staates in Verbindung gebracht, wobei ausschließlich Urteile rezensiert wurden, die in der bisherigen höchstrichterlichen Umweltrechtsprechung relevant waren.²³⁶ Dass das Klimaschutzrecht als eine Querschnittsmaterie des Umweltrechts verstanden wird, trägt zu diesem Verständnis bei.²³⁷ Diese bisherige Umweltrechtsprechung vor dem STJ wird aber in der vorliegenden Untersuchung nicht betrachtet. Bei diesen geht es um die Verletzung objektiver Rechtspflichten, die mit Hilfe eines haftungsrechtlichen Anspruchs verfolgt werden und die in der vorliegenden Untersuchung ausgeschlossen wurden.²³⁸

Die fehlende grundrechtliche Auseinandersetzung kann mit dem Entstehungskontext der Verfassung erklärt werden.²³⁹ Nur langsam entwickelt sich ein neuer Diskurs, der sich auf

²³² Zur Bedeutung des Umwelthaftungsrechts → § 4, C., III., 2.

²³³ Zur Entstehungsgeschichte der Verfassung → § 4, A., I.

²³⁴ Hierzu → § 4, B., II., 2., b).

²³⁵ Zu den Klagen → § 5, B., II und zur Auseinandersetzung im Schrifttum → B., C.

²³⁶ Vgl. *Wedy*, in: Kahl/Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation 2021*, 271 und zur Begründung (281, Rn. 43).

²³⁷ Vgl. *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/Bakker et al. (Hrsg.), *Global Perspectives 2021*, 143 (145ff.): „An understanding of the close connection between environmental and climate change topics in Brazil is central to an exploration of how the judiciary might leverage climate change litigation vis-a-vis courts' ground-breaking contributions to shaping Brazilian environmental law.“. Zum Klimaschutzrecht → § 3, B., III.

²³⁸ Zur Diskussion → § 4, C., III., 2., c). Die Haftung für eingetretene Klimaschäden gegenüber juristischen Personen des Privatrechts nach dem Umwelthaftungsregime wurde sehr früh diskutiert, vgl. Ausführungen auf Englisch *Frohlich/Sabbag*, Conference Paper 2010, 1; *Frohlich/Haddad*, CCLR 2014, 8, 247. Hier waren im Jahr 2020 auch Klimaklagen rechthängig, die in der Literatur aber wenig Beachtung gefunden haben. Zur Bedeutung des Delikts- und Haftungsrechts in den verschiedenen Rechtsordnungen, vgl. *Saurer*, ZUR 2018, 679 (685f.) und § 2, A., II., 2., dort. Rn. 90.

²³⁹ Zur Verfassungsrechtslehre → § 4, A., II.

die verfassungsrechtlichen Grundlagen konzentriert und sich zunehmend von den umweltrechtlichen Anspruchsgrundlagen löst.²⁴⁰ Auf diesem Diskurs wird der Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung liegen, der auch in der Praxis an Bedeutung gewinnt.

Ein erster Zugriff auf die dogmatische Verortung grundrechtsbasierter Schutzpflichten im brasilianischen Recht vor klimabezogenen Gefahren muss diese Zusammenhänge daher berücksichtigen. Die Grundlagen und Hintergründe des Klima- und Umweltrechts²⁴¹ sowie des Verfassungsrechts²⁴² vermitteln diesen Kontext. Der angedeutete aktuelle Meinungsstand, der sich auf die strategische Prozessführung der Klimaklagen bezieht und Ausführungen über Schutzpflichten im Ansatz liefert,²⁴³ wird daher erst bei den konkreten

²⁴⁰ Vgl. *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1480): „By contrast, despite the growth observed in the past year, climate cases in Brazil are still few and far between. It is somewhat unsurprising, therefore, that lawyers and judges alike often frame cases in terms of general environmental law concepts that they are familiar with, and that have been tested by courts time and again, deploying climate arguments tentatively or relegating them to an afterthought.“. Zur Schlussfolgerung auch *Wedy*, in: Kahl/ Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation* 2021, 271 (286, Rn. 74): „What the country needs indeed is a sound doctrine serving as a background for actions aimed at protecting living beings [...]“.

²⁴¹ Folgende Ausführungen auf Portugiesisch werden in diesem Kontext (vor allem) herangezogen: *Canotilho/Leite* (Hrsg.), *Direito Constitucional Ambiental* 2007; *Granziera*, *Direito Ambiental* 2014; *Leite*, *Direito Ambiental* 2015.

Zudem werden (vor allem) die folgenden Ausführungen auf Deutsch oder Englisch herangezogen: *Bothe*, *Umweltrecht in Deutschland und Brasilien* 1990; *Gidi*, *ASCL* 2003, 311; *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005; *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland* 2006; *Mafra Leal*, *Kollektivklage in Brasilien und Deutschland* 2010; *McAllister*, *Environmental protection in Brazil* 2008; *Filkenstein*, in: *Deffenti/ Barral* (Hrsg.) 2011, 105; *Bryner*, *PELR* 2012, 470; *de Alencar/de Moura*, in: *Lord/ Goldberg et al.* (Hrsg.), *Climate Change Liability* 2012, 607; *Herman Benjamin*, *PELR* 2012, 582; *Kommer*, *ZUR* 2012, 459; *Krell*, *JöR* 2014, 693; *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien* 2016; *Beiträge in Paul*, *Brasilianische Rechtswelten Fascinosa et tremenda* 2019.

²⁴² Folgende Ausführungen auf Portugiesisch werden in diesem Kontext (vor allem) herangezogen: *Beiträge in Canotilho et al.* (Hrsg.), *Commentários à CF* 2013; *Ferreira Mendes/Gonet Branco* (Hrsg.), *Curso de Direito Constitucional* 2017; *Moraes*, *Direito constitucional* 2017.

Zudem werden (vor allem) die folgenden Ausführungen auf Deutsch oder Englisch herangezogen: *Moura Rocha*, *ZaöRV* 1989, 61; *Pfirtner*, *Bundesstaat Brasilien* 1990; *Rosenn*, *AJCL* 1990, 773; *Huf*, *Die brasilianische Verfassung* 1991; *Ferreira Mendes*, *Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF* 1991; *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland* 1997; *Bercovici/Paulo*, *VRÜ* 2004, 286; *Mendes*, *JöR* 2010, 95; *L. R. Barroso*, in: *Deffenti/ Barral* (Hrsg.), *Introduction to Brazilian Law* 2011, 15; *Rosenn*, *AJCL* 2011, 1009; *Hübner Mendes*, in: *da Silva/ Schmidt* (Hrsg.), *Verfassung Deutschland und Brasilien* 2012, 105; *Martins*, in: *La Fontaine/ Stehnen* (Hrsg.), *Politisches System Brasiliens* 2012, 121; *J. P. Schmidt*, *Zivilrechtskodifikation in Brasilien* 2012; *Streck*, *VRÜ* 2013, 388; *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014; *Wingert Ody*, *Brasilianisches Recht* 2017; *V. Afonso da Silva*, *Constitution of Brazil* 2019.

²⁴³ Folgende Ausführungen auf Portugiesisch werden in diesem Kontext (vor allem) herangezogen: *Mantelli*; *Nabuco*; *Borges*, in: *Conectas Direitos Humanos*, *Litigância climática na prática* 2019; *Beiträge in Setzer/ K. Cunha/ Botter* (Hrsg.), *Litigância Climática* 2019.

Zudem werden (vor allem) die folgenden Ausführungen auf Deutsch oder Englisch herangezogen: *de Alencar/de Moura*, in: *Lord/ Goldberg et al.* (Hrsg.), *Climate Change Liability* 2012, 607; *Oliveira*, *OHICCL* 2016, 725; *Wedy*, *CLS* 2016, 1; *Wedy*, *CLS* 2017, 1; *Setzer/ Benjamin*, *TIL* 2019, 1; *Wedy*, in: *Kahl/ Weller* (Hrsg.), *Climate*

Anwendungsbeispielen für grundrechtsbasierte Schutzpflichten untersucht werden.²⁴⁴

Change Litigation 2021, 271 (dieser Aufsatz ist fast deckungsgleich zu dem aus 2017 [CLS] und wird nur hinsichtlich der neuen Ausführungen zitiert); *Lehmen*, GLJ 2021, 1471; *Savaresi/Setzer*, SSRN Journal 2021, 1; *Setzer/Carvalho*, RECIEL 2021, 197; *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), Global Perspectives 2021, 143.

²⁴⁴ Hierzu → § 5, B.

Kapitel 1: Deutschland

Im ersten Kapitel wird die Forschungsfrage für die deutsche Rechtsordnung untersucht. Es wird die dogmatische Verortung grundrechtsbasierter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren vorgenommen und ermittelt, inwieweit sich diese für den Klimaschutz instrumentalisieren lassen (→ § 2).

§ 2 Grundlagen und Anwendung der Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren

Einleitend wurde angedeutet, dass in der deutschen Rechtswissenschaft vor allem die Schutzpflichtendogmatik diskutiert wurde, die grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren begründen könnte.¹ Um die Bedeutung dieses Ansatzes und seine Grundlagen zu erläutern, wird diese Diskussion ausführlich untersucht und ferner im Kontext dazu ermittelt, ob noch weitere Rechtsschutzmöglichkeiten zugunsten klimabezogener Interessen im deutschen Rechtsschutzsystem existieren (→ A.). Im Anschluss wird die Entstehung bzw. dogmatische Begründung der Schutzpflichtendogmatik untersucht und die bisherige Bedeutung, die diese bei umweltbezogenen Sachverhalten vor dem BVerfG eingenommen hat (→ B.). Daran schließt sich die Analyse der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung mit dem sogenannten Klimabeschluss des BVerfG aus dem Jahr 2021 an (→ C.). Die Ausführungen ermöglichen es, die in der Diskussion und bisherigen Umweltrechtsprechung ermittelten Herausforderungen mit der aktuellen Anwendung zu vergleichen. Dadurch kann schließlich beurteilt werden, ob die Schutzpflichtendogmatik

¹ Hierzu → § 1, E., I.

im deutschen Recht für den Klimaschutz instrumentalisiert werden kann.

Durch diese Erkenntnisse können dann die an die brasilianische Rechtsordnung zu stellenden Fragen formuliert werden (→ D.).

A. Einführung

Die Ausführungen beginnen mit der Untersuchung der zu Beginn geführten Diskussion im Schrifttum, die die Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren thematisierte (→ I.). Im Anschluss werden die weiteren schutzwürdigen Rechtspositionen zugunsten klimabezogener Interessen untersucht, die im deutschen Recht existieren (→ II.). Die Erkenntnisse ermöglichen es, die im Schrifttum geführte Diskussion zu kontextualisieren und die Schutzpflichtendogmatik und damit grundrechtsbasierten Schutzpflichten im deutschen Rechtssystem gegenüber anderen Ansätzen einzuordnen (→ III. Zwischenfazit).

I. Zur anfänglichen Diskussion im Schrifttum

Grundrechtsbasierte Schutzpflichten wurden im Anschluss an die Urgenda- Entscheidung des niederländischen Bezirksgerichts Den Haag erstmals 2016 im Kontext des Klimawandels diskutiert.² Als Rechtsgrundlagen sind neben Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (zumeist in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG), Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG identifiziert worden. Es handelt sich um die individuellen Grundrechte, die das Leben, die körperlichen Unversehrtheit, das Eigentum und die Berufsfreiheit schützen. Unter Bezugnahme auf die bisherige Rechtsprechung des BVerfG zu umweltbezogenen Schutzpflichten, wurde auf die Schutzpflichtendogmatik verwiesen, die mit Hilfe der

² *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (21f.); *Frank*, NVwZ-Extra 2016, 1 (3f.); *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1578); *Saurer*, ZUR 2018, 679 (684). Schließlich auch in *Cremer*, ZUR 2019, 278 (281); *Groß*, EurUP 2019, 353 (360f.); *Voland*, NVwZ 2019, 114 (117); *Bickenbach*, JZ 2020 (168); *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1392); *Groß*, NVwZ 2020, 337 (338); *Meyer*, NJW 2020, 894, 895 (897); *Schomerus*, ZUR 2020, 160 (168); *Spieth/Hellermann*, NVwZ 2020, 1405 (1406); *Stuermlinger*, EurUP 2020, 169 (176); *Kahl*, JURA, 2021, 117 (126). Nimmehr auch in *Gärditz/W. Kahl*, Umweltrecht 2021 (73f., Rn. 20); *Kingreen/Poscher*, Staatsrecht II (begründet Pieroth/Schlink) 2021 (51, Rn. 148).

Verfassungsbeschwerde durchgesetzt werden könne.³

Die vermehrte Diskussion im Schrifttum begann dann, als Greenpeace und 13 weitere natürliche Personen, darunter Landwirte und ihre Familien, die Verurteilung der Bundesregierung zu bestimmten Klimaschutzmaßnahmen vor dem VG Berlin begehrten, als das Bundes-Klimaschutzgesetz noch nicht beschlossen war.⁴ Das VG Berlin verneinte zwar die Klagebefugnis in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO,⁵ bejahte in seinen Entscheidungsgründen aber die Pflicht des Staates, im Rahmen von grundrechtlichen Schutzpflichten Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen: „Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Grundrechte nicht nur Abwehrrechte gegen Eingriffe des Staates, sondern erzeugen in ihrem objektiven Gehalt auch Schutzpflichten des Staates. Die öffentliche Gewalt ist verpflichtet, die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter gegen Beeinträchtigungen insbesondere durch private Dritte zu schützen. Darüber hinaus wird eine Schutzpflicht auch befürwortet, wenn sich sonstige Gefahren wie etwa Naturgewalten nur mit staatlicher Hilfe abwehren lassen. Die öffentliche Gewalt muss sich schützend und fördernd vor die Grundrechte‘ stellen.“⁶ Die Entscheidung des VG Berlin verdeutlichte, dass die Schutzpflichtendogmatik vor

³ *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (21), verweist auf BVerfG, Beschluss v. 14.09.1983 – 1 BvB 920/83 – (Waldschadensentscheidung I), NJW 1983, 2931 (2932): „Der im Kontext des Waldsterbens vorgezeichnete verfassungsprozessuale Weg könnte auch im Kontext des Klimawandels beschriftet werden. Mithin wäre für einen in seinen Rechtsgütern vom Klimawandel betroffener Bürger unter Berufung auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 14 GG eine verfassungsgerichtliche (Evidenz-)Kontrolle der Klimapolitik der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen.“. Zur Untersuchung der Entscheidung → § 2, B., II., 1., c).

⁴ Die zwei Hauptanträge waren darauf gerichtet, die Bundesregierung dazu zu verurteilen, das nationale Klimaschutzprogramm 2020 „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ um geeignete Maßnahmen so fortzuschreiben oder zu ergänzen, dass das verbindliche Ziel, die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren, eingehalten wird und die bis zum Erlass des Urteils bereits zu viel emittierten ca. 650 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent eingespart werden können. VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 25f. Hilfsweise beantragten die Kläger, die Beklagte zu verurteilen, das nationale Klimaschutzprogramm 2020 um geeignete Maßnahmen so zu ergänzen, dass die Reduktionsvorgaben der Effort-Sharing-Decision eingehalten werden (juris Rn. 27). Ferner die Beklagte hilfsweise zu verurteilen, durch geeignete Ergänzungsmaßnahmen sicherzustellen, dass die Handlungslücke zur Erreichung des Klimaziels 2020, die Treibhausgasemissionen in Deutschland um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren, schnellstmöglich geschlossen werde (juris Rn. 28). Die Kläger argumentierten, durch die mangelnde Umsetzung und damit einhergehende Verfehlung der Klimaschutzziele bis zum Jahr 2020 in ihre Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 und Art. 14 GG, Art. 2 und 8 EMRK verletzt zu sein. Nur hilfsweise beriefen sich die Kläger neben diesem grundrechtlichen Abwehrensanspruch auf eine aus Art. 2 Abs. 2, Art. 20a GG folgende staatliche objektive Schutzpflicht, aus der folge, dass der Staat sie vor irreversiblen Klimaschäden schützen müsse. Nachdem diese Ziele gesetzlich im KSG (hierzu → § 2, A., II., 2., a)) festgehalten wurden, erledigte sich die Berufung gegen die Entscheidung und die Kläger zogen vor das BVerfG, um die Vereinbarkeit des gesetzlich geregelten Reduktionsziels zu überprüfen (zur Entscheidung → § 2, C.).

⁵ VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 49.

⁶ VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 69.

klimabezogenen Gefahren Anwendung finden könnte.⁷ Welche Grundrechtssubjekte (Schutzsubjekte) und welche Grundrechtsschutzgüter (Schutzobjekte) vom Anwendungsbereich erfasst werden, blieb sowohl vom VG Berlin als auch im Schrifttum unbeantwortet. Vereinzelt wurde die Instrumentalisierung der Dogmatik für den Klimaschutz aber als „uferlos“ und „unabgrenzbar“ abgelehnt.⁸ Eine damit zusammenhängende Debatte entstand für die Frage, inwieweit die wissenschaftlichen Empfehlungen und das Paris-Ziel realistisch zu erreichende Ziele formulieren, anhand derer sich der Staat zu orientieren habe.⁹ Die Instrumentalisierung der Schutzpflichtendogmatik für den Klimaschutz wurde von Beginn an mit einer gewissen Skepsis betrachtet. Abgesehen von dieser Kontroverse wurde mehrheitlich vertreten, dass es im deutschen Recht nicht um die Zielerreichung bestimmter Schutzniveaus in Form von Emissionsminderungen gehen könne, wie bei den Urgenda-Entscheidungen, sondern um „das Erreichen eines hinreichenden Schutzniveaus für die betroffenen Grundrechte“.¹⁰

1. Problematisierte Tatbestandsmerkmale

Im Folgenden geht es um die konkreten Ausführungen zur Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren, die in der anfänglichen Debatte über rechtsdogmatische Erwägungen zum Tatbestand geführt worden sind. Anhand der in der Einleitung dargelegten Definition grundrechtsbasierter Schutzpflichten, geht es um die Schutzpflichtenlage, die konkrete Schutzpflichtverletzung und die daraus folgenden Verpflichtungen.¹¹

Die Schutzpflichtenlage ist von der eigentlichen Schutzpflichtverletzung nur vereinzelt

⁷ Vgl. zur Bedeutung *Schomerus*, ZUR 2020, 160 (168). Anmerkungen zum Urteil im Kontext zur Schutzpflichtendogmatik in *Buser*, NVwZ 2020, 1253 (1255); *Kahl*, EnWZ 2020, 88 (93f.).

⁸ *Wegener*, ZUR 2019, 3 (11). Dagegen *Winter*, ZUR 2019, 259 (270f.). Andere warnen vor „überzogenen Erwartungen“, *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (177).

⁹ Bezweifelnd *Wegener*, ZUR 2019, 3 (12), der in der Urgenda-Entscheidung daher nicht mehr sieht, als dass das „ohnehin politisch einigermaßen mühelos Erreichbare“ angestoßen worden sei. Dagegen *Winter*, ZUR 2019, 259 (270f.).

¹⁰ *Stuerminger*, EurUP 2020, 169 (181f.), die bezweifelt, ob Grundrechte eine „Mindestreduktionspflicht“ enthalten. Dazu formuliert *Voland*, NVwZ 2019, 114 (118): „Die Effektivität der Schutzvorkehrungen hat sich dabei stets an dem gebotenen Schutzziel zu orientieren.“ Dieses ist hier im Hinblick auf Art. 2 II 1 GG (und Art. 14 I GG) der Schutz von Leben und Gesundheit (sowie Eigentum), nicht allgemein die Vermeidung oder Verlangsamung des Klimawandels.“ Anklingend in *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (20): „Für das deutsche Recht ist die aufgezeigte Rechtentwicklung in den Niederlanden eine Herausforderung.“

¹¹ Hierzu → § 1, D., I., 2.

unterschieden worden.¹² Es wurden vielmehr generelle Überlegungen darüber angestellt, inwieweit eine tatsächliche Bedrohung durch den Klimawandel für die Grundrechtsschutzgüter aktuell überhaupt besteht. Die Erwägungen wurden beispielsweise anhand einer „Erforderlichkeit von Schutzmaßnahmen“ vor den zukünftigen Klimaauswirkungen diskutiert.¹³ Andere verstanden die Ursachenkette dieser als Kausalitätsproblem, inwieweit solche Gefahren schon jetzt vorhersehbar sein können.¹⁴ Im Sinne des Vorsorgeprinzips wurde gefordert, diese jedenfalls „juristisch als *black box*“ anzuerkennen.¹⁵ Im Ergebnis sind die vom Klimawandel ausgehenden Gefahren unter Verweis auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse als für den Grundrechtsschutz relevant bejaht worden. Im weiteren Verlauf der Debatte wurden Ausführungen zur Gefahrenschwelle vor allem im Rahmen der Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde geführt.¹⁶ Hier wurde diskutiert, ob die unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde bejaht werden kann.¹⁷ Das VG Berlin hat 2019 in seinen Ausführungen nur die unmittelbare Betroffenheit der Grundrechtsträger problematisiert und bestätigt, dass eine individuelle Betroffenheit nicht von vorneherein ausgeschlossen werden könne, gleichwohl eine große Anzahl von Personen betroffen sei.¹⁸ Zum Kriterium der Gegenwartigkeit hat sich das Gericht nicht geäußert.

Zur Frage, wann Schutzpflichten verletzt werden, wurde vor allem betont, dass wegen der in der bisherigen Rechtsprechung angewandten gerichtlich eingeschränkten

¹² Z. B. in *Kahl*, JURA, 2021, 117 (128f.), bejaht die Schutzpflichtenlage kurz damit, dass „der Klimawandel wegen Intensität und Wahrscheinlichkeit der drohenden Grundrechtsbeeinträchtigung eine Schutzpflichtenlage“ auslöse.

¹³ Vgl. *Groß*, EurUP 2019, 353 (361).

¹⁴ Vgl. *Voland*, NVwZ 2019, 114 (118f.), thematisiert dies unter zwei Aspekten: „Für die Begründung einer Schutzpflicht nach dem Grundgesetz kommt es aber darauf an, inwiefern das Unterlassen kausal für eine Rechts(gut)verletzung ist oder – umgekehrt – inwiefern ein Handeln eine solche Rechts(gut)verletzung abwenden kann.“

¹⁵ Zum Begriff *Winter*, ZUR 2019, 259 (269); ähnlich *Groß*, EurUP 2019, 353 (361).

¹⁶ Zur Bedeutung der diskutierten Rechtsbehelfe, insbesondere Verfassungsbeschwerde → § 2, A., I., 3.

¹⁷ Z. B. in *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (176); *Groß*, NVwZ 2020, 337 (339f.); *Stuermlinger*, EurUP 2020, 169 (179f.); *Kahl*, JURA, 2021, 117 (124f.). Vgl. *Stuermlinger*, EurUP 2020, 169 (180), hat vorgeschlagen die Beschwerdebefugnis vom Einzelfall abhängig zu machen: „Während die individuelle Betroffenheit beispielsweise hinsichtlich Eigentumsgefährdungen von Menschen, die in besonders überschwemmungsbedrohten Gebieten leben, im Einzelfall durchaus zu bejahen sein kann, dürfte die Unmittelbarkeit etwa von Gesundheitsgefährdungen durch häufigere Hitzeperioden schwieriger darzulegen sein, da diese Gefährdungen grundsätzliche auch für die übrige Bevölkerung bestehen.“

¹⁸ VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 72f.

Kontrolldichte des BVerfG, die praktische Auswirkung der Schutzpflichtendogmatik im Kontext der Klimagefahren gering sei.¹⁹ Die hier maßgebliche Evidenzkontrolle des BVerfG habe verdeutlicht, dass ein Optimierungsgebot nicht existiere.²⁰ Klimabezogene Schutzpflichten seien nur schwer durchsetzbar, da sie selbst dann nicht ausgelöst werden können, wenn individuelle Grundrechte substantiell eingeschränkt werden.²¹ Nur eine evident untragbar gewordene Regelung könne Schutzpflichten verletzen.²² Letztlich handele es sich um eine Einzelfallentscheidung.²³ Inwieweit die aktuellen Klimaschutzrechtsakte ein Schutzdefizit aufzeigen, wurde im weiteren Verlauf der Diskussion kontrovers diskutiert.²⁴ Zumindest erschien es mehrheitlich nicht denkbar, dass eine bestimmte Maßnahme, wie es etwa im Urgenda-Verfahren der Fall gewesen war, vor dem deutschen BVerfG durchsetzbar sei.²⁵ Die eingeschränkte Kontrolldichte hat auch das VG Berlin 2019 bestätigt und dabei auf die ständige Rechtsprechung des BVerfG zu umweltbezogenen Schutzpflichten verwiesen.²⁶

In der Diskussion hatte man sich daraufhin für einen strengeren inhaltlichen Maßstab ausgesprochen, der sich angesichts einer „massiven Gefährdungslage“ anzeige.²⁷ In

¹⁹ *Voland*, NVwZ 2019, 114 (117); *Wegener*, ZUR 2019, 3 (11); *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (177); *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1394).

²⁰ *Voland*, NVwZ 2019, 114 (119); *Wegener*, ZUR 2019, 3 (12); *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (167f.); *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1393).

²¹ *Wegener*, ZUR 2019, 3 (11), mit Blick auf die Rechtsprechung zur Luftverschmutzung zitiert der Autor einen Bericht der EU-Kommission aus dem Jahr 2010, indem von als 400.000 vorzeitigen Todesfällen die Rede sei, vgl. „Saubere Luft für Europa“, COM(2013) 918 final. Konkret auch *Voland*, NVwZ 2019, 114 (119): „Wendet man dieses Schutzziel auf den dem Urgenda-Urteil zugrunde liegenden Sachverhalt an, ist nicht ersichtlich, dass die Gesetzeslage evidente Defizite aufweist. Insbesondere lässt sich nicht erkennen, dass nur eine einzige Maßnahme – Anhebung des Reduktionsziels – zum Schutz der maßgeblichen Rechtsgüter in Betracht kommt.“; ebenso *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (177); *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1395); *Spieth/Hellermann*, NVwZ 2020, 1405 (1407); *Suermlinger*, EurUP 2020, 169 (184).

²² Hierzu schon *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (21), der auf die „evidente“ Schutzpflichtverletzung verweist.

²³ *Voland*, NVwZ 2019, 114 (117).

²⁴ *Voland*, NVwZ 2019, 114 (118); *Kahl*, JURA, 2021, 117 (127): „[...] ist zu konstatieren, dass sowohl die deutschen Reduktionsziele als auch die bislang ergriffenen Maßnahmen nicht dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse entsprechen und eine Schutzpflichtverletzung (Schutzdefizit) darstellen.“. Anders *Frank*, NVwZ-Extra 2016, 1 (6); *Kahl*, JURA, 2021, 117 (122); *Verheyen*, ZRP 2021, 133 (136). Viele lassen diese Frage aber auch offen und betonen die Anstoßfunktion, die der Schutzpflichtendogmatik zukomme, *Graser*, ZUR 2019, 271 (275ff.); *Winter*, ZUR 2019, 259 (270); *Groß*, NVwZ 2020, 337 (341).

²⁵ *Voland*, NVwZ 2019, 114 (118). Zu den Urgenda-Entscheidungen → § 1, D., II., 1., a).

²⁶ VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 77, mit Verweis auf BVerfG, Beschluss v. 29.10.1989 – 2 BvR 624/83 –, BVerfGE 77, 170-240, juris Rn. 101 und BVerfG, Urteil v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 –, BVerfGE 121, 317-388, juris Rn. 120.

²⁷ *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1394), schlägt eine Vertretbarkeitskontrolle vor, die sich an der Rechtsprechung zum menschenwürdigen Existenzminimum zu orientieren haben.

diesem Zusammenhang wurde problematisiert, inwieweit wissenschaftliche Erkenntnisse den Maßstab der Gerichte verändern können. Ausgangspunkt der Überlegungen war, dass nach der Rechtsprechung des BVerfG es als anerkannt gegolten habe, dass sich der Kausalverlauf nach dem möglichen Schadensausmaß und seiner möglichen Eintrittswahrscheinlichkeit bemessen könne, die danach den „Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikoversorge“ begründen.²⁸ Gegen diese Ansicht haben andere eingewandt, dass die Wissenschaft nicht demokratisch legitimiert und daher nur in engen Ausnahmefällen ausschlaggebend sei.²⁹ Auch der Grundsatz der Gewaltenteilung wurde angeführt, weil Klimaschutzmaßnahmen nur vom durch das Volk unmittelbar legitimierten Gesetzgeber entschieden werden können.³⁰ Hiergegen wurde wiederum angeführt, dass Wissenschaftler per se keine „gewählten Volksvertreter“ seien, die als Sachverständige die Kausalverläufe daher sinnvoll bewerten können.³¹ Wie Gerichte die Wirkungen von Schutzmaßnahmen beurteilen, für die auch das IPCC verschiedene Strategien vorschlägt, wurde nur vereinzelt erläutert. Beispielsweise, dass Adaptionsmaßnahmen die Auswirkungen des Klimawandels auf Grundrechtsschutzgüter ebenfalls abschwächen können und gegenüber Mitigationsmaßnahmen – jedenfalls irgendwann – zu bevorzugen seien.³² Einig war man sich darin, dass selbst im Falle einer Verletzung, das Bundesverfassungsgericht nicht selbst entscheiden könne, welche Maßnahme die Beste sei.³³ Außerdem, dass der Erkenntnisfortschritt vom Gesetzgeber zwar beobachtet werden müsse, aber keine „unbedingte Bindungswirkung“ entfalte.³⁴ Das

²⁸ *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1394), diskutiert, ob durch die aktuellen Erkenntnisse schon konkret vorhersehbare Gefahren drohen, „deren Eintrittswahrscheinlichkeit sich auch anhand unterschiedlicher Klimaszenarien berechnen lässt“ und verweist auf die Atomkraft-Entscheidungen des BVerfG mit dem Unterschied, dass hier ein Restrisiko nicht hinnehmbar sei.

²⁹ *Voland*, NVwZ 2019, 114 (119), kritisiert vor allem die Argumentation des Berufungsgerichts im Urgenda-Verfahren, dass eine Sachkompetenz zur Bewertung des Stands der Klimawissenschaft abgeleitet habe.

³⁰ *Kahl*, JURA, 2021, 117 (128).

³¹ *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1395).

³² *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1393): „Sollte sich herausstellen, dass auf Grund mangelnder internationaler Anstrengungen ein gefährlicher Klimawandel nicht mehr aufzuhalten ist, wäre es möglicherweise angezeigt, statt in die Begrenzung des Klimawandels in Anpassungsmaßnahmen zu investieren. Die Menschheit ist möglicherweise nicht mehr weit von diesem Zeitpunkt entfernt [...]“; *Stuerminger*, EurUP 2020, 169 (184): „[...] darf es keine anderen Schutzmaßnahmen geben, die der Schutzpflicht ebenfalls genügen würden.“

³³ *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1395); *Kahl*, JURA, 2021, 117 (128), in diesem Fall könne sich das BVerfG darauf beschränken, die Unzulänglichkeit festzustellen.

³⁴ *Voland*, NVwZ 2019, 114 (119); *Spieth/Hellermann*, NVwZ 2020, 1405 (1407); *Stuerminger*, EurUP 2020, 169 (184).

VG Berlin hat dies 2019 bestätigt und die Bewertung als rechtliche Frage angesehen, die nicht durch Tatsachendarstellungen etwaiger Sachverständiger zu beantworten sei.³⁵ Im Schrifttum ist schließlich im Rahmen der Rechtsfolgende diskutiert worden, ob die zu ergreifenden Klimaschutzmaßnahmen des Staates auch tatsächlich in der Lage sein müssen, die Grundrechtsbeeinträchtigung zu beenden.³⁶ Denn der Klimawandel könne schließlich nur durch eine globale Anstrengung, also gar nicht allein durch den deutschen Hoheitsträger aufgehalten werden.³⁷ Vereinzelt wurde daher die Ansicht vertreten, dass die Kausalität zwischen dem gerügten Unterlassen und der drohenden Grundrechtsgefährdung fehle.³⁸ Auch das VG Berlin hat 2019 hinterfragt, inwiefern Deutschlands Beitrag in der Lage sei, die Beeinträchtigung der grundrechtlich geschützten Positionen aufzuhalten.³⁹ Es hat aber angedeutet, dass wegen der Verantwortung Deutschlands und dem Ausmaß der Klimagefahren die Anforderungen an die Kausalität nicht zu hoch sein dürfen.⁴⁰ Diese Ansicht war im Schrifttum mehrheitlich auf Zustimmung gestoßen.⁴¹ Wenn nur alle gemeinsam den Klimawandel aufhalten können,

³⁵ VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 83: „Die Frage, wieweit der Gestaltungsspielraum der Bundesregierung reicht und ab wann das Untermaßverbot eindeutig weitere Maßnahmen erfordert, ist eine Rechtsfrage, die die Gerichte unter Anwendung verfassungsrechtlicher Maßstäbe zu entscheiden haben. Diese rechtliche Frage lässt sich auch in Bezug auf den Klimaschutz nicht durch Einholung von Sachverständigengutachten klären, die allein dazu dienen können, Tatsachen aufzuklären.“

³⁶ Bereits *Voland*, NVwZ 2019, 114 (118); *Wegener*, ZUR 2019, 3 (11). Dazu *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1393): „Anders als in der Abwehrkonstellation stellt sich in der Schutzpflichtenkonstellation weniger ein Kausalitäts- als vielmehr ein Möglichkeitsproblem. Da hier keine Zurechnung vorzunehmen ist, kommt es nicht darauf an, ob deutsche Treibhausgasemissionen (mit)verantwortlich für konkrete Klimafolgen sind. Im Rahmen der Schutzpflichtenkonstellation müsste Deutschland sich sogar dann schützend vor seine Bewohner*innen stellen, wenn der Klimawandel nicht durch den Menschen verursacht würde. Wäre der Klimawandel tatsächlich nicht menschlichen Ursprungs, könnten vom Staat jedoch nur Anpassungsmaßnahmen — etwa in Form der Errichtung von Dämmen und der Stärkung von Feuerwehr und Katastrophenschutz — verlangt werden. Da allerdings (fast) alle wissenschaftlichen Beiträge davon ausgehen, dass der Klimawandel vom Menschen verursacht wird, liegt es für Deutschland im Sinne einer effektiven Verhinderung von Grundrechtsbeeinträchtigungen nahe, das Problem an der Wurzel zu packen. Dann stellt sich aber die Frage, ob vom deutschen Staat nicht Unmögliches verlangt wird, bzw. anders formuliert, ob sich durch deutsches Handeln eine Rechtsgutsbeeinträchtigung überhaupt abwenden lässt.“. Ebenso *Stuerminger*, EurUP 2020, 169 (184).

³⁷ *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1393), schließlich sei nicht belegt, „dass spätere oder weniger weitreichende Maßnahmen die Gefahr für Leben und Gesundheit erhöhen würden“, was wiederum die Kausalität der geforderten Maßnahmen zum erfolgreichen Grundrechtsschutz in Frage stelle; *Stuerminger*, EurUP 2020, 169 (184): „Hierfür muss ein kausaler Zusammenhang zwischen der begehrten Maßnahme und dem Schutz der beeinträchtigten Grundrechte bestehen.“

³⁸ *Voland*, NVwZ 2019, 114 (119), kritisiert in diesem Zusammenhang auch die erstinstanzliche Urgenda-Entscheidung des niederländischen Bezirksgerichts Den Haag.

³⁹ VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 74.

⁴⁰ VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 74.

⁴¹ *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1393); *Groß*, NVwZ 2020, 337 (339f.); *Kahl*, JURA, 2021, 117 (127). Anders: *Voland*, NVwZ 2019, 114 (118f.).

könne die Verantwortung Deutschlands auch nicht entfallen, andernfalls würde ein Wertungswiderspruch zu den internationalen Verpflichtungen erfolgen.⁴²

2. Einfluss der internationalen Menschenrechte

Bei der Diskussion im vorgestellten Schrifttum ist auch die Rolle der EMRK im Kontext der Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren diskutiert worden (→ 1.).⁴³ Als Anknüpfungspunkte wurden, mangels selbständiger Umweltgrundrechte innerhalb der EMRK, die individuellen Grundrechte gemäß Art. 2 (Recht auf Leben) EMRK und Art. 8 (Recht auf Privatheit) EMRK diskutiert. Dass diese auch „indirekte“ Teilgewährleistungen des Umweltschutzes enthalten, gilt als anerkannt.⁴⁴ Ebenso gilt als anerkannt, dass aus der EMRK für die Vertragsstaaten eine staatliche Schutzpflicht folge, angemessene und geeignete Maßnahmen zum Schutz der in ihrem Hoheitsgebiet Betroffenen gegen Umweltbeeinträchtigungen zu ergreifen.⁴⁵

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat Schutzpflichten vor lebens- und gesundheitsgefährdenden Umweltbeeinträchtigungen in bestimmten Fällen auch bejaht.⁴⁶ Somit können die in der EMRK enthaltenen Schutzpflichten und damit auch die Menschenrechte theoretisch für den Klimaschutz im nationalen Kontext instrumentalisiert werden. Ihre praktische Bedeutung wurde im Schrifttum aber früh bezweifelt.⁴⁷ Hierzu wurde ausgeführt, dass gleichwohl deutsche Grundrechte anerkannt so auszulegen seien, dass sie im Einklang zur EMRK stehen, eine unmittelbare Berufung auf sie ausgeschlossen sei.⁴⁸ Auch wenn zwischen den Menschenrechten der EMRK und

⁴² Buser, DVBl. 2020, 1389 (1393); Kahl, JURA, 2021, 117 (127).

⁴³ Ausführliche Auseinandersetzung in Groß, NVwZ 2020, 337 (338ff.); *Stuerminger*, EurUP 2020, 169 (171ff.). Im Ansatz auch Saurer, ZUR 2018, 679 (684); Voland, NVwZ 2019, 114 (117); Wegener, ZUR 2019, 3 (11).

⁴⁴ Ausführlich in Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001 (325).

⁴⁵ Z. B. in Schulze-Fielitz, in: Dreier GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a, Rn. 14; Voland, NVwZ 2019, 114 (118); Wegener, ZUR 2019, 3 (11); Winter, ZUR 2019 (259).

⁴⁶ Z. B. in L.C.B. v. United Kingdom, Urteil v. 09.06.1998 – 23413/94 –, Rn. 36; Paul and Audrey Edwards v. United Kingdom, Urteil v. 14.03.2002 – 46477/99 –, Rn. 54; Öneriyildiz v. Turkey, Urteil v. 30.11.2004 – 48939/99 –, Rn. 71.

⁴⁷ Voland, NVwZ 2019, 114 (118); Wegener, ZUR 2019, 3 (11).

⁴⁸ Ständige Rspr. BVerfG, Urteil v. 12.06.2018 – 2 BvR 1738/12 – (Streikverbot), BVerfGE 149, 296-391, BVerfG, NJW 2018, 2695 Rn. 126; Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz GG, 80. EL Juni 2017, Art. 93 GG, 363: zur „indirekten Erweiterung“. In der Literatur schließt man sich dieser Meinung an, die EMRK genieße danach aber große Bedeutung in der deutschen Rechtsordnung, die auch gemäß Art. 1 Abs. 2 GG mit dem Bekenntnis zu den

nationalen Grundrechten also Wirkungen bestehen, sei ferner zu berücksichtigen, dass der EGMR den Vertragsstaaten einen weiten Beurteilungsspielraum beließe.⁴⁹ Zwar ähneln sich grundrechtliche Schutzpflichten und die menschenrechtlichen Schutzpflichten der EMRK stark, letztere können aber kein „höheres Schutzniveau“ begründen.⁵⁰ Dazu heißt es zusammenfassend im Schrifttum: „Zur Feststellung einer Menschenrechtsverletzung hat sich der Gerichtshof deshalb in der Vergangenheit nur dann veranlasst gesehen, wenn die staatlichen Stellen sich mit Blick auf konkrete individuelle Rechtsverletzungen oder -gefährdungen grob fahrlässig verhalten hatten, wenn es sich um besonders gefährliche Einzeltätigkeiten handelte oder wenn die Gefahren unmittelbar vorhersehbar waren. Wenn die Höchstgerichte in Anwendung dieser Maßstäbe in der Vergangenheit insbesondere hinsichtlich der gesetzlichen Bestimmung zumutbarer Umweltbelastungen durchweg Kontrollzurückhaltung gezeigt haben, so dürfte dies auch für den Klimaschutz zu erwarten sein. Hier erscheinen die entsprechenden Unsicherheiten und die aus ihnen resultierenden staatlichen Entscheidungsspielräume nämlich eher noch größer. Zwar sind die bisherigen staatlichen Anstrengungen zum Klimaschutz insgesamt evident unzureichend. Ob und wie sich diese Defizite in konkreten Grundrechtsverletzungen manifestieren und wie diesen Verletzungen am besten abzuhelpfen ist, ist dabei aber noch vergleichsweise undeutlich.“⁵¹ Es wird deutlich, dass den Menschenrechten aus der EMRK in Bezug auf die deutsche Schutzpflichtendogmatik bisher keine solche Bedeutung zugemessen wurde, als dass die Fallkonstellationen und ihre Sachverhalte vor dem EGMR hier einen Gewinn für die Untersuchung darstellen würden.

Menschenrechten folge, z. B. in *Starck*, in: Mangoldt/Klein/Starck GG, 2018, Art. 1 GG, 215; *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz GG, 94. EL Januar 2021, Art. 1 GG, Rn. 78.

⁴⁹ *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001 (328f.); *Voland*, NVwZ 2019, 114 (118): „Darüber hinaus erkennt auch der EGMR an, dass dem Staat verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen können, bei deren Auswahl der Staat einen Spielraum hat. Selbst wenn der Staat daher eine angebrachte Maßnahme nicht ergriffen hat, kann er seine Schutzpflicht noch immer durch andere Maßnahmen erfüllen. Insofern besteht ein erheblicher Unterschied zwischen der Schutzfunktion der Menschenrechte und ihrer weitergehenden Abwehrfunktion.“; *Wegener*, ZUR 2019, 3 (11): „Dabei räumt der Gerichtshof den staatlichen Stellen allerdings generell einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Bestimmung der notwendigen Schutzmaßnahmen ein.“; ebenso *Stuermlinger*, EurUP 2020, 169 (183).

⁵⁰ *Stuermlinger*, EurUP 2020, 169 (184).

⁵¹ *Wegener*, ZUR 2019, 3 (11).

3. Rolle der Durchsetzungsinstrumente

Es ist deutlich geworden, dass die Durchsetzungsinstrumente bei der vorgestellten Diskussion im Schrifttum eine Rolle spielten (→ 1.). Im Folgenden werden die Rechtsbehelfe erläutert, die im Schrifttum im Einzelnen diskutiert worden sind. Es können solche vor den Verwaltungsgerichten einerseits (→ a.) und die Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG andererseits (→ b.) unterschieden werden, die die existierenden prozessualen Instrumente gegen exekutives oder legislatives Unterlassen darstellen.

a) Rechtsbehelfe vor den Verwaltungsgerichten

Um den Kontext zu verdeutlichen, erfolgen noch einführende Hinweise. In Deutschland wurde mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine zusätzliche Zuständigkeit begründet, die öffentlich-rechtliche Streitigkeiten erfasst.⁵² Rechtsbehelfe, die sich gegen Akte der Hoheitsgewalt richten, sind daher grundsätzlich vor den zuständigen Verwaltungsgerichten gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 VwGO im Instanzenzug zu erheben, deren sachliche und örtliche Zuständigkeit in den §§ 45ff. der VwGO geregelt werden. Der Verwaltungsrechtsweg ist mangels einer aufdrängenden Sonderzuweisung gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 VwGO eröffnet, wenn es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art handelt, die nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen ist. Eine Streitigkeit ist nach der Lehre der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit verfassungsrechtlicher Art, wenn zwei unmittelbar am Verfassungsleben Beteiligte über verfassungsrechtliche Rechtsbeziehungen streiten.⁵³ Streiten Bürger und Staat über verfassungsrechtliche Normen, dann ist also grundsätzlich auch der Verwaltungsgerichtsweg zu bestreiten.⁵⁴ Grundrechte fanden vor allem nach 1949 mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit ihre „wichtigste Instanz zur Durchsetzung“.⁵⁵

⁵² Vgl. *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht 2021 (§ 2, Rn. 9ff.), gleichwohl die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu Beginn uneinheitlich war und nicht derart umfassend wie heute.

⁵³ *Ruthig*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 40, Rn. 32.

⁵⁴ Vgl. *Ruthig*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 40, Rn. 32: „Es gibt also nach hM grds keine verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Staat und Bürger, was vielfach unter Hinw auf Art. 19 Abs. 4 GG begründet wird.“, die Grundrechte, die in deutschen Verfassungen verankert waren, haben vor dem Grundgesetz von 1949 in der gerichtlichen Kontrolle gar keine Rolle gespielt, sie seien gänzlich in der gesetzlichen Konkretisierung aufgegangen.

⁵⁵ *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht 2021 (§ 1, Rn. 16).

Grundrechtsverletzungen gegen staatliches Unterlassen der Exekutive müssen immer mit einer Leistungs- oder Verpflichtungsklage vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit verfolgt werden.⁵⁶ Zwei Rechtsbehelfe kommen dafür in Betracht, wobei die Klageart durch das Klagebegehren gemäß § 88 VwGO determiniert wird. Geht es um die Vornahme einer Verwaltungsentscheidung, die in einem schlicht hoheitlichen Handeln besteht, dann ist die Leistungsklage gemäß § 43 Abs. 2 S. 1, § 111, § 113 Abs. 4 VwGO statthaft.⁵⁷ Wird der Erlass oder die Änderung eines bestehenden Verwaltungsaktes begehrt, ist eine Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO zu erheben. Die Verpflichtung zu einer Leistung bzw. die Verurteilung zur Vornahme eines Verwaltungsaktes wirkt nur inter partes gemäß § 121 VwGO.

Rechtsbehelfe vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind in der vorgestellten Diskussion kaum diskutiert worden (→ 1.).⁵⁸ Vor allem die Verfassungsbeschwerde wurde rege diskutiert. Die Gründe hierfür werden im Folgenden untersucht.

b) Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG

Eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Urteil kann grundsätzlich erst in Betracht gezogen werden, wenn der Rechtsweg erschöpft ist, Berufungs- oder Revisionsmöglichkeiten ausgeschlossen sind. In diesem Fall kann das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90ff. BVerfGG zuständig sein, indem die gerichtliche Entscheidung durch den Einzelnen fristgerecht angegriffen wird (Urteilsverfassungsbeschwerde). Eine Ausnahme gilt für Verfassungsbeschwerden gegen förmliche Gesetze, auch wenn es um Handlungen geht, die im Sinne der Wesentlichkeitstheorie ein Parlamentsgesetz verlangen.⁵⁹ Die Beanstandung eines

⁵⁶ Die Klage gegen den Klimaschutzaktionsplan „2020“ der Bundesregierung vor dem Verwaltungsgericht Berlin, bevor der Bundesgesetzgeber im Jahr 2019 ein Klimaschutzgesetz erlassen hat, fällt als Beispiel in diese Kategorie, VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris. Geht es um untergesetzliche Rechtsnormen, wie z. B. auf gemeindlicher Ebene der Fall ist, muss vor der Erhebung einer Rechtssatzverfassungsbeschwerde eine abstrakte Normenkontrolle vor dem OVG erhoben werden gemäß § 47 Abs. 1 VwGO. Geht es um eine Bundesrechtsverordnung, muss Feststellungsklage erhoben werden gemäß § 43 Abs. 1 VwGO.

⁵⁷ Diese wird zwar in der VwGO nicht explizit geregelt, jedoch in den §§ 43 Abs. 2, § 111, § 113 Abs. 4 VwGO erwähnt.

⁵⁸ Wegen des Subsidiaritätsgrundsatzes muss zunächst Rechtsschutz im Instanzenzug erreicht werden, BVerfG, Beschluss v. 17.01.2006 – 1 BvR 541/02 –, BVerfGE 115, 81-97, juris Rn. 35, 50f.

⁵⁹ Z. B. bei der Abschaltung eines Braunkohlekraftwerks, vgl. *Voland*, NVwZ 2019, 114 (116); *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (172).

gesetzgeberischen Unterlassens muss damit von vornherein vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden (Rechtssatzverfassungsbeschwerde), der Subsidiaritätsgrundsatz ist hier nie verletzt.⁶⁰ Wird während eines Rechtsstreits eine fachgesetzliche Rechtsgrundlage als verfassungswidrig angegriffen, muss das Gericht das Verfahren aussetzen und gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht zur konkreten Normenkontrolle gemäß § 13 Nr. 10, §§ 73ff. BVerfGG vorlegen. Die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76ff. BVerfGG ist für den Einzelnen nicht eröffnet, sondern kann nur von der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages gestellt werden.⁶¹ Zurückführend auf die vorgestellte Diskussion (→ 1.), erklärt sich daraus, warum die Verfassungsbeschwerde als prozessuales Instrument besonders hervorgehoben worden ist.⁶² Das gesetzgeberische Unterlassen wurde als der maßgebliche Anknüpfungspunkt für die Schutzpflichtendogmatik angesehen.⁶³ Als ein Grund wurde die Wesentlichkeitstheorie angeführt, die verdeutliche, dass das Klimaschutzniveau letztlich vom Gesetzgeber definiert werden müsse.⁶⁴ Im Schrifttum wurde zudem betont, dass der Verfassungsprozess im Gegensatz zum Instanzenzug eine umfassendere Wirkung habe.⁶⁵ Erklärt das Bundesverfassungsgericht ein Gesetz als mit dem Grundgesetz unvereinbar oder nichtig, hat die Entscheidung Gesetzeskraft gemäß § 31 Abs. 2 BVerfGG. Eine

⁶⁰ Bei dieser Normenkontrolle handelt es sich um eine ausschließliche verfassungsrechtliche Streitigkeit, die nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO auch nicht vor einem Verwaltungsgericht rechtshängig gemacht werden kann. Dies wird auch als Monopol des BVerfG für die Kontrolle förmlicher Gesetze bezeichnet, vgl. BVerwG, Urteil v. 03.11.1988 – 7 C 115/86 –, NZA 1989, 364 (365): „[D]er Anspruch eines Bürgers auf Erlass eines förmlichen Gesetzes [kann], soweit ein solcher Anspruch besteht, nur vor den Verfassungsgerichten durchgesetzt werden“.

⁶¹ Vgl. *Saurer*, ZUR 2018, 679 (681), bezeichnet diese als „intraföderale Klagen“. Die abstrakte Normenkontrolle diskutiert im Ansatz auch *Cremer*, ZUR 2019, 278 (280).

⁶² Die Verwaltungsgerichtsbarkeit diskutiert z. B. *Voland*, NVwZ 2019, 114 (116f.), der auf den Subsidiaritätsgrundsatz hinweist. Dazu auch im Ansatz *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1578): „Vor den Verwaltungs- und Verfassungsgerichten spielen Individualklagen auf Klimaschutz bislang eine geringe Rolle. Es steht aber zu erwarten, dass sich das zunehmende rechtliche Gewicht des Klimaschutzes auch hier niederschlagen wird.“

⁶³ Dazu erstmals *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (21): „Die aufgezeigte Schwäche der Verbandsklagerechte im deutschen Klimaschutzrecht wird teilweise aufgefangen durch die Möglichkeiten des Verfassungsprozesses.“

⁶⁴ *Groß*, EurUP 2019, 353 (360), bezweifelte gar den zulässigen Rechtsweg der Klage vor dem VG Berlin; *Voland*, NVwZ 2019, 114 (116): „Es spricht vieles dafür, dass die Festlegung konkreter Klimaschutzmaßnahmen oder -ziele – wie sie das Berufungsgericht in seinem Urgenda-Urteil vornimmt – nur durch das Parlament erfolgen könnte.“

⁶⁵ Nach *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (21), handele es sich um eine objektiv-rechtliche Dimension, die der Wirkung einer Verbandsklage nahe komme: „In Deutschland weist die Verfassungsbeschwerde in der Ausgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht insoweit eine partielle funktionale Äquivalenz zu den Verbandsklagen auf, als sie neben der subjektiv-rechtlichen auch eine objektiv-rechtliche Dimension besitzt.“

letztinstanzliche Entscheidung gilt erga omnes für den konkret entschiedenen Sachverhalt gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG.

Bei den konkreten Voraussetzungen der Verfassungsbeschwerde sind im Schrifttum zugleich aber auch die hohen Hürden des Verfassungsprozessrechts thematisiert worden: „Allerdings fallen auch charakteristische, diskursive Schwachpunkte des Verfassungsprozesses ins Gewicht, insbesondere die ins Ermessen des BVerfG fallende Frage der Anberaumung einer mündlichen Verhandlung und die fehlende Begründungspflicht bei einem etwaigen Nichtannahmebeschluss. Damit liegt es maßgeblich am BVerfG, über die Öffnung des Verfassungsprozesses als Forum der *public interest litigation* zu entscheiden.“⁶⁶ Die Anforderungen an die Begründung der Verfassungsbeschwerde, also die substantiierte Darlegung einer möglichen Rechtsverletzung, richten sich nach §§ 23, 92ff. BVerfGG. Um eine „Superrevisionsinstanz“ auszuschließen, muss die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung angenommen werden gemäß § 93a BVerfGG. Danach muss ihr „grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung“ zukommen oder zur Durchsetzung verfassungsmäßiger Rechte, wie der Grundrechte angezeigt sein. Gemäß § 93d Abs. 1 S. 2 BVerfGG muss die Nichtannahme nicht begründet werden.⁶⁷ Im Jahr 2021 hat das Gericht von 5.059 erhobenen Verfassungsbeschwerden (95 % aller Eingänge) 4.944 nicht zur Entscheidung angenommen (97,73 %) und nur 67 zugunsten der Grundrechtsträger entschieden (1,32 %).⁶⁸

Fast alle der vom BVerfG entschiedenen Verfassungsbeschwerden sind Urteilsverfassungsbeschwerden. Eine Rechtssatzverfassungsbeschwerde kann sich zwar ausdrücklich gegen ein hoheitliches Unterlassen richten gemäß § 95 Abs. 1 BVerfGG.⁶⁹ Ein „echtes“ Unterlassen unter Wahrung der Frist nach § 93 Abs. 2 BVerfGG kann aber nur angegriffen werden, wenn ein ausdrücklicher Verfassungsauftrag besteht, „der Inhalt

⁶⁶ Sauer/Purnhagen, ZUR 2016, 16 (21).

⁶⁷ Kritisch Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge BVerfGG, 60 EL Juli 2020, § 90 BVerfGG, Rn. 108. Im Ansatz auch Sauer/Purnhagen, ZUR 2016, 16 (21).

⁶⁸ BVerfG Jahresbericht (für 2021) 2022 (40ff.).

⁶⁹ Bei fortlaufendem gesetzgeberischem Unterlassen gilt im Übrigen auch keine Frist. Im Fall des Angriffs eines Urteils ist die Verfassungsbeschwerde binnen eines Monats nach Zustellung der Entscheidung zu erheben gemäß § 93 Abs. 1 BVerfGG. Im Fall einer Verfassungsbeschwerde „gegen ein Gesetz oder gegen einen sonstigen Hoheitsakt, gegen den ein Rechtsweg nicht offensteht“, muss die Verfassungsbeschwerde binnen eines Jahres seit Inkrafttreten des Gesetzes oder Erlass des Hoheitsaktes erhoben werden gemäß § 93 Abs. 3 BVerfGG.

und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt hat“.⁷⁰ Diese Voraussetzung versteht das Bundesverfassungsgericht eng, sodass entweder der auf dem Gesetz beruhende Rechtsakt oder das Gesetz unter dem Gesichtspunkt der Nachbesserung angegriffen werden muss („unechtes Unterlassen“).⁷¹ Im Schrifttum ist hierzu problematisiert worden, dass angesichts der zahlreichen Klimaschutzrechtsakte das völlige Fehlen einer Regelung unwahrscheinlich („echtes Unterlassen“) sei, es nur um die Nachbesserung bestehender Regelungen („unechtes Unterlassen“) gehen könne.⁷²

II. Weitere schutzwürdige Rechtspositionen vor klimabezogenen Gefahren

Abgesehen vom prozessualen Anknüpfungspunkt, gesetzgeberisches oder exekutives Unterlassen, muss nun untersucht werden, warum vom Schrifttum in der vorgestellten Diskussion vor allem die Schutzpflichtendogmatik aufgegriffen worden ist (→ I., 1.).⁷³ Diese habe in der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG, vor allem bei den sogenannten „Waldschadensentscheidungen“ gezeigt, dass „sich gerade bei Umweltgütern immer wieder Schnittmengen zwischen der Verfolgung von rechtlich geschützten

⁷⁰ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 47: „Daß der Staatsbürger auch in solchen Fällen unmittelbar das Bundesverfassungsgericht mit einer gegen gesetzgeberisches Unterlassen gerichteten Verfassungsbeschwerde anrufen kann, läßt sich jedenfalls nicht ohne weiteres annehmen. Denn gerade hier hängt die Entscheidung, ob und mit welchem Inhalt ein Gesetz zu erlassen ist, von mannigfaltigen wirtschaftlichen, politischen und haushaltsrechtlichen Gegebenheiten ab, die sich richterlicher Nachprüfung im allgemeinen entziehen.“. Zur Untersuchung der Entscheidung → § 2, B., II., 1., b).

⁷¹ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 48: „Zu den Voraussetzungen einer zeitlich unbefristeten Verfassungsbeschwerde dieser Art wird im allgemeinen zumindest gehören, daß der Gesetzgeber trotz bestehender Handlungs- und Schutzpflichten gänzlich untätig geblieben ist. Ist der Gesetzgeber hingegen tätig geworden und enthält das Gesetz eine - sei es auch ablehnende - Regelung, dann hat er eine Entscheidung nicht ‚unterlassen‘. Wer diese Regelung als unzureichend ansieht, ist gehalten, sie [...] in erster Linie unmittelbar im Rahmen der Anfechtung eines Vollziehungsaktes oder - sofern die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen - unmittelbar mit einer Verfassungsbeschwerde [anzufechten], die innerhalb der in § 93 Abs. 2 BVerfGG im Interesse der Rechtssicherheit vorgeschriebenen Jahresfrist einzulegen ist. Nach Ablauf dieser Frist und außerhalb der Anfechtung konkreter Vollziehungsakte kann eine Verfassungsbeschwerde wegen Unterlassung allenfalls noch unter dem besonderen, in neueren Entscheidungen herausgearbeiteten und noch zu erörternden Gesichtspunkt in Betracht gezogen werden, der Gesetzgeber habe durch seine Untätigkeit eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Nachbesserung einer ursprünglich als verfassungskonform angesehenen Regelung verletzt.“.

⁷² Vgl. *Voland*, NVwZ 2019, 114 (116). Zur Terminologie des „echten“ und „unechten“ Unterlassens, *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge BVerfGG, 60 EL Juli 2020, § 90 BVerfGG, Rn. 219ff.

⁷³ Dazu erstmals *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (21): „Der wichtigste prozessuale Anknüpfungspunkt für Verfassungsbeschwerden zur Geltendmachung von Verfassungsverstößen durch gesetzgeberisches oder exekutives Unterlassen ist in der Rechtsprechung des BVerfG die Verletzung von Schutzpflichten des Staates, betreffend die Rechtsgüter von Leib, Leben und körperlicher Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).“.

Individualinteressen und Gemeinwohlbelangen ergeben“ haben.⁷⁴ Um diese Inbezugnahme zu verstehen, die im Kontext der Anmerkung der Urgenda-Entscheidung des niederländischen Bezirksgerichts Den Haag ergangen ist, muss die Bedeutung des Individualrechtsschutzes im deutschen Recht erläutert werden, bevor auf die möglichen weiteren schutzwürdigen Rechtspositionen vor klimabezogenen Gefahren eingegangen werden kann.

1. Bedeutung des Individualrechtsschutzes

Ein Grundsatz des deutschen Rechtsschutzsystems ist der Individualrechtsschutz: „Das deutsche Rechtssystem gibt dem einzelnen Bürger hingegen weder Rechtsmacht, im Wege der sog. Popularklage beliebige Staatsakte auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfen zu lassen, noch einen allgemeinen Gesetzesbefolgungsanspruch gegenüber Behörden, um sich damit zum Sachwalter der Allgemeinheit zu machen.“⁷⁵ Abgesehen von der Existenz einer öffentlich-rechtlichen Anspruchsgrundlage und ihrer Verletzung, gilt es eine weitere, wichtige Voraussetzung zu erfüllen. Einzelne müssen selbst betroffen, das heißt in ihren eigenen Rechten verletzt sein. Geschützte Rechte, also solche, die geltend gemacht werden können, sind subjektive Rechte, die aus einfachgesetzlichen Vorschriften begründet werden.⁷⁶

Subjektive Rechte werden, handelt es sich nicht um Adressaten eines belastenden Verwaltungsaktes,⁷⁷ grundsätzlich nach der herrschenden und für das gesamte öffentliche

⁷⁴ *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (21). Ebenso *Voland*, NVwZ 2019, 114 (117); *Stuerminger*, EurUP 2020, 169 (179). Zur Untersuchung der Entscheidungen → § 2, B., II, 1, c).

⁷⁵ Das bedeutet, dass außerhalb dieser Systematik die objektive Einhaltung des Rechts nicht überprüft werden könne. *Kloepfer*, Umweltrecht 1998 (510, Rn. 14). Vgl. *R. P. Schenke*, in: *Kopp/Schenke*, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 42, Rn. 78ff.

⁷⁶ Der Individualrechtsschutz und die folgenden Begrifflichkeiten des subjektiven Rechtsschutzes wurden vor allem durch die Verwaltungsgerichte etabliert, vgl. *Enders*, ZUR 2016 (387), der auf die Formel von Otto Bühler aus dem Jahr 1914 und seine Bedeutung verweist. Diese werden auch als subjektive öffentliche Rechte bezeichnet, denn es muss sich um Rechte des öffentlichen Rechts handeln. Allerdings, so macht *R. P. Schenke*, in: *Kopp/Schenke*, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 42, Rn. 81 aufmerksam, seien „die meisten durch das Privatrecht geschützten Interessen zugleich durch das öffentliche Recht gg Eingriffe geschützt [...]“. Subjektive Rechte, vgl. *R. P. Schenke*, in: *Kopp/Schenke*, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 42, Rn. 78ff., werden grundsätzlich aus einfachgesetzlichen Vorschriften begründet, aber nicht abschließend, es können beispielsweise auch solche des Verfassungsrechts, insbesondere Grundrechte geltend gemacht werden oder solche des Gewohnheitsrechts oder aufgrund allgemeiner Grundsätze des ungeschriebenen Rechts, einschließlich des Unions- und Völkerrechts geltend gemacht werden.

⁷⁷ In diesem Fall gilt die sogenannte Adressatentheorie, wonach der Adressat eines belastenden Verwaltungsaktes

Recht geltenden Schutznormlehre ermittelt.⁷⁸ Diese erfordert, dass die in Frage stehenden Rechtssätze sogenannte „Schutznormen“ sind. Das sind solche Rechtsnormen, die eine Person objektiv begünstigen und die Begünstigung sowie die Durchsetzung der Rechtsfolge für diese Person auch bezwecken. Mit anderen Worten wird danach gefragt, ob die Norm über Allgemeininteressen hinaus auch Individualinteressen schützt. Derjenige, der die Verletzung behauptet, muss natürlich auch vom geschützten Personenkreis erfasst sein.⁷⁹ Grundrechte werden demgegenüber auch als klassische subjektive Rechte angesehen, für die die Schutznormtheorie nicht gilt.⁸⁰ Grundrechtliche Schutzpflichten zählen auch hierzu.⁸¹ Allerdings kommt ein Rückgriff auf sie nur in Betracht, wenn eine einfachgesetzliche Vorschrift fehlt, die den Mindestschutz von Grundrechten nicht gewährleistet.⁸²

Für die prozessuale Durchsetzung klimabezogener Interessen im Instanzenzug, also im Rahmen der bereits genannten Verpflichtungs- und Leistungsklage, sind diese vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit nur begründet, wenn ein Anspruch auf die Handlung existiert bzw. die Ablehnung oder Unterlassung rechtswidrig ist und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist gemäß § 113 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 VwGO. In der Zulässigkeit muss bereits gemäß § 42 Abs. 2 VwGO, der auch im Falle einer Leistungsklage entsprechend zur Anwendung kommt, zum Ausdruck kommen, dass die Verletzung in eigene Rechte möglich erscheint.⁸³

immer zumindest möglicherweise in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt ist, *R. P. Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 42, Rn. 128.

⁷⁸ Im Folgenden *R. P. Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 42, Rn. 83ff. Ständige Rechtsprechung seit BVerfG, Beschluss v. 12.12.1968 – 2 BvR 23/65 –, BVerfGE 27, 297 (307); dazu auch *Sachs*, in: Sachs GG, 9. Aufl. 2021, Art. 19 GG, Rn. 129.

⁷⁹ Im Verwaltungsrecht finden sich verschiedene Typen individueller Berechtigungen. Vor allem im Nachbarrecht finden sich subjektive Rechte, z. B. bei Nichteinhaltung der Grenzabstände (Abstandsflächenregelungen). Auf diese kann sich dann aber nur der Nachbar im unmittelbaren Bereich der Anlage berufen und so gegen die vom Vorhaben ausgehenden Belastungen vorgehen.

⁸⁰ Vgl. Fn. 76.

⁸¹ *R. P. Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 42, Rn. 121f.

⁸² *R. P. Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 42, Rn. 121: „Fehl es an einfachgesetzlichen Vorschr, die den verfassungsrechtlich geforderten Mindestschutz von Grundrechten gewährleisten u scheidet auch eine verfassungskonforme Auslegung in dieser Richtung aus, so besteht die Möglichkeit eines direkten Rückgriffs auf Grundrechte.“

⁸³ Dies wird auch als Möglichkeitstheorie bezeichnet, *R. P. Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 42, Rn. 66: „Die Rspr u die ihr folgende hM bestimmten die Klagebef zu Recht anhand der Möglichkeitstheorie.“; *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht 2021 (288, 308), wobei die Klagebefugnis im Falle der Verpflichtungsklage nicht auf den Anspruch des Verwaltungsaktes, sondern bei der Möglichkeit der Rechtsverletzung ansetzt.

Im Rahmen der Beschwerdebefugnis der Verfassungsbeschwerde muss gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG eine Betroffenheit in die „eigenen“ Grundrechte des Beschwerdeführers möglich erscheinen. Nicht nur der Wortlaut, sondern auch die Kurzformel des BVerfG, wonach nur derjenige beschwerdebefugt ist, der „selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen“ ist, bringe das Erfordernis einer subjektiven Betroffenheit zum Ausdruck, die dann auch eine Popularverfassungsbeschwerde ausschließe.⁸⁴ Das Kriterium der unmittelbaren Betroffenheit ist nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG bei grundrechtlichen Schutzpflichten bedeutend gewesen, um eine Individualisierbarkeit der Grundrechtsträger von der Allgemeinheit zu gewährleisten.⁸⁵ Die gegenwärtige Betroffenheit liegt nach der Rechtsprechung des BVerfG dann vor, wenn die Auswirkungen der angegriffenen Maßnahme den Beschwerdeführer schon und noch betreffen.⁸⁶

Der Klimaschutz kann gerichtlich nur verfolgt werden, wenn klimabezogene schutzwürdige Rechtspositionen entweder einfachgesetzlich oder grundrechtlich geregelt sind. Im Bereich einfachgesetzlicher Rechtsnormen muss eine objektive Rechtsnorm existieren, die die Exekutive zur Beachtung bestimmter Klimaschutzziele verpflichtet und zudem subjektive Rechte vermitteln, also auch Individualinteressen schützen.⁸⁷ Existieren hier keine subjektiven Rechte, kann innerhalb der Grundrechte der Verfassung danach gefragt werden, ob ein Grundrechtsschutz mit einer ökologischen Dimension zugunsten klimabezogener Interessen existiert. Beide Optionen sind im deutschen Recht limitiert, da das deutsche Rechtsschutzsystem die Verteidigung von Allgemeinwohlbelangen nur begrenzt zulässt, was die Schutzpflichtendogmatik im Kontext des Verfassungsprozesses

⁸⁴ *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz GG, 80. EL Juni 2017, Art. 93 GG, Rn. 350f. Zu den Voraussetzungen *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz GG, 80. EL Juni 2017, Art. 93 GG, Rn. 352, führt aus, dass der Beschwerdeführer zunächst selbst betroffen sein müsse, das heißt in seiner Grundrechtsposition negativ beeinträchtigt sei. Die gegenwärtige Betroffenheit verlange nach *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz GG, 80. EL Juni 2017, Art. 93 GG, Rn. 353, dass die Maßnahme diesen schon und noch betreffe. Hierzu wird ausgeführt: „Erst zukünftige Rechtswirkungen können einen Beschwerdeführer aktuell betreffen, wenn sie ihn schon jetzt zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingen.“. Das Kriterium der Unmittelbarkeit verlange nach *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz GG, 80. EL Juni 2017, Art. 93 GG, Rn. 356, schließlich, dass der Beschwerdeführer verpflichtet sei den Vollzugsakt abzuwarten und zunächst diesen anzugreifen.

⁸⁵ BVerfG, Beschluss v. 20.12.1997 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30-96, juris Rn. 36ff. Zur Untersuchung der Entscheidung → § 2, B., II., 1., a).

⁸⁶ *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz GG, 80. EL Juni 2017, Art. 93 GG, Rn. 353.

⁸⁷ Vgl. *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (169).

als favorisierende Alternative erschienen ließ.⁸⁸ Dies wird im Folgenden untersucht.

2. Subjektive Rechte im einfachen Recht

Ein eigenständiges Klimaschutzrecht existiert nicht, sondern zahlreiche Rechtsakte,⁸⁹ die vom völkerrechtlichen und unionrechtlichen Kurs determiniert werden.⁹⁰ Zu diesen Rechtsakten zählt das Klimaschutzgesetz (im Folgenden KSG) von 2019, das das nationale Klimaschutzziel bis 2030 regelt und die weiteren Umweltschutzgesetze. Im Folgenden wird zunächst das KSG betrachtet, bevor auf weitere Umweltschutzgesetze eingegangen wird.⁹¹

a) Klimaschutzgesetz (KSG)

Gemäß § 3 Abs. 1 KSG sollen die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise bis 2030 um mindestens 65 % (vor der Überarbeitung: 55 %) und bis 2040 um 80 % gegenüber 1990 gemindert werden.⁹² Deutschland hatte sein 2020-

⁸⁸ Vgl. *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (20), der die Rolle der Verbandsklagerechte anspricht: „Bei der Beantwortung zeigt sich, dass auch im deutschen Recht das bisherige System der Justizialisierung von umweltbezogenen Gemeinwohlinteressen im Bereich des Klimaschutzes an seine Leistungsgrenzen stößt.“ und *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (21): „Die aufgezeigte Schwäche der Verbandsklagerechte im deutschen Klimaschutzrecht wird teilweise aufgefangen durch die Möglichkeiten des Verfassungsprozesses.“

⁸⁹ Vgl. *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1579), nachdem es sich um eine Querschnittsmaterie handele, die aus einem Mehr-Ebenen-System bestehe. Dazu auch *Schlacke*, EnWZ 2020, 355-263 (355ff.).

⁹⁰ Seit dem Ende der 80er Jahre lässt sich innerhalb der Union eine einheitliche Konzeption des Umweltschutzes feststellen, vgl. *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen/Ludwigs Wirtschaftsrecht, 26. EL Juni 2010, Art. 192 AEUV, Rn. 72. Wegen der Kompetenzverteilung gehört gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. e) AEUV die Umweltpolitik zu den konkurrierenden Zuständigkeiten der EU, diese hat von ihren Rechtssetzungskompetenzen gemäß Art. 191-193 AEUV vielfach Gebrauch gemacht. Dies wird als Europäisierung des materiellen nationalen Umweltrechts bezeichnet, in *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, 68. EL Februar 2013, Art. 20a GG, Rn. 7; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 192 AEUV, Rn. 15; bereits *Schlacke*, NVwZ 2014, 11; *Schumacher*, NVwZ 2001, 1382. Allgemeine Ausführungen zur Verantwortung der Mitgliedstaaten unter Unionsrecht, z. B. in *Saurer*, ZUR 2018, 679 (681); *Winter*, ZUR 2019, 259, *Purnhagen/Saurer*, in: Kahl/ Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation 2021*, 217, dazu im Ansatz bereits *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (22).

⁹¹ Daneben wird im Folgenden die Diskussion über die Verantwortlichkeit des Staates für ökologische Schäden im Rahmen haftungsrechtlicher Anspruchsgrundlagen ausgeschlossen, die schon früh in der deutschsprachigen Literatur im Kontext der Waldschadensentscheidungen diskutiert wurde, vgl. *Godt*, Haftung für ökologische Schäden 1995; *Möllers*, Rechtsgüterschutz im Umwelt- und Haftungsrecht 1996; *Wagner*, Kollektives Umwelthaftungsrecht 1990. Das zivilrechtliche Haftungsregime kann die natürliche Umwelt nicht schützen, da diese nicht als sonstiges Recht gemäß § 823 Abs. 1 BGB anzusehen ist. Das USchadG (v. 05.03.2021, BGBl. I 346) statuiert die öffentlich-rechtliche Pflicht, Umweltschäden zu vermeiden und zu sanieren gemäß § 5 und 6 USchadG, die jemand durch seine beruflichen Tätigkeiten verursacht hat. Diese Verantwortlichkeit ist keine Haftung, da es sich hier um eine öffentlich-rechtliche Pflicht handelt, die nur behördlich durchgesetzt werden kann gemäß § 7 USchadG, vgl. *Ruffert*, NVwZ 2010, 1177 (1178). Schließlich sind Umweltschäden vom Anwendungsbereich ausgenommen, die u. a. auf einem außergewöhnlichen, unabwendbaren und nicht beeinflussbaren Naturereignis beruhen (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 USchadG, Art. 4 Abs. 1 lit. b) UmweltHft-RL).

⁹² Bundes-Klimaschutzgesetz v. 12.12.2019, BGBl. I 2513.

Klimaschutzziel gerade so eingehalten, das 2014 vom Bundeskabinett beschlossen worden war.⁹³ Gemäß § 3 Abs. 2 KSG sollen bis zum Jahr 2045 die Treibhausgasemissionen so weit gemindert werden, dass Netto-Treibhausgasneutralität („Klimaneutralität“) und nach dem Jahr 2050 negative Treibhausgasemissionen erreicht werden. In § 4 Abs. 1 KSG heißt es, dass zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG die jährlichen Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für Sektoren festgelegt werden. Für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen ist das zuständige Bundesministerium des jeweiligen Sektors verantwortlich. Die Mitigationsmaßnahmen stehen damit im Fokus der deutschen nationalen Klimaschutzstrategie.⁹⁴ Konkrete Rechtspflichten, wie die Klimaneutralität bis 2045 umzusetzen wäre, sind aber nicht geregelt.⁹⁵ In § 9 Abs. 1 KSG heißt es nur, dass die Bundesregierung nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm beschließt, in dem sie die Maßnahmen festlegt, die sie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele ergreifen wird.

Das KSG legt in § 1 S. 3 KSG unverändert als Grundlage die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris aufgrund der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen fest, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Damit gehen die Verpflichtungen der Bundesregierung über die der EU hinaus. Deutschland hat zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten der EU eine erste gemeinsame NDC-Mitteilung im Jahr 2016 eingereicht, die im Dezember 2020 aktualisiert wurde.⁹⁶ In der Aktualisierung wird die gemeinsame EU-Strategie, wie auch schon nach der Implementierung des Kyoto-Protokolls, mitgeteilt. Danach sagt die EU in ihrer aktuellen NDC-Mitteilung eine Minderung aller Treibhausgasemissionen von 55 % bis 2030

⁹³ Entscheidung des Bundeskabinetts v. 03.12.2014 „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“. Nach einer Analyse der Agora Energiewende wurden im Jahr 2020 insgesamt 42,3% weniger Treibhausgase ausgestoßen als 1990. Grund seien Rekordrückgänge bei CO₂-Emissionen und Kohleverstromung durch die Pandemie gewesen, Agora Energiewende, Stand der Dinge 2020, 5.

⁹⁴ Die Bundesregierung hatte bereits 2007 im „Integrierten Energie- und Klimaprogramm“ das Ziel einer Reduktion ihrer Treibhausgase bis 2020 gegenüber 1990 um 40 % postuliert.

⁹⁵ Buser, DVBl. 2020, 1389 (1390).

⁹⁶ Bis zum Inkrafttreten des Paris Abkommens galten diese noch als iNDCs, denn dass anfänglich vorangestellte „intended“ war obsolet, sobald der Staat die verbindlich zu erreichenden NDCs übersandte, zum Paris Abkommen → § 1, D., II., 2., a), cc).

gegenüber 1990 zu, zuvor wurden 40 % anvisiert.⁹⁷ Diese Klimaschutzziele sind seit dem 29.07.2021 auch in einem europäischen Klimaschutzgesetz geregelt.⁹⁸

In § 4 Abs. 1 S. 10 KSG heißt es, dass subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nicht begründet werden sollen. Diese Regelung wird deklaratorisch verstanden, da das Klimaschutzgesetz ohnehin keine subjektiven Rechte begründe.⁹⁹ Diskutiert wird, ob über das Berücksichtigungsgebot gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 KSG, wonach die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen haben, ein subjektiver Anspruch folgt.¹⁰⁰ Die Anfechtung von Planfeststellungsbeschlüssen solle so etwa möglich sein, aber auch andere Genehmigungsentscheidungen.

Die Bestimmungen der Emissionsmengen für Sektoren (ohne den LULUCF-Sektor) zur Erreichung der Klimaschutzziele werden nunmehr nach § 3 Abs. 1 KSG jährlich durch Rechtsverordnung gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 bis 8, Abs. 6 KSG geregelt. Hiergegen könnte im Rahmen der Verbandsklage sich eine Möglichkeit ergeben, gegen ein Vollzugsdefizit gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG vorzugehen, denn in der Anlage 5 UVPg sind in Nr. 2.13 „Klimaschutzprogramme nach § 9 des Bundes-Klimaschutzgesetzes“ enthalten, die gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 UVPg eine strategische Umweltprüfung benötigen und in den Anwendungsbereich des UmwRG fallen (dort gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG). Diese Möglichkeit wird im Schrifttum nunmehr auch angedeutet.¹⁰¹ Damit könnte die umweltbezogene Verbandsklage wieder eine Rolle spielen.¹⁰² Bei dieser würde es sich um eine objektive Rechtskontrolle handeln, bei der Grundrechte aber keine Rolle spielen. Verbandsklagerechte beziehen sich auf die Kontrolle bestimmter gesetzlicher Rechtsgrundlagen, die im Folgenden kurz angedeutet werden.

⁹⁷ Erste Aktualisierung der europäischen NDC-Mitteilung v. 17.12.2020 (26, Ziff. 27).

⁹⁸ VO (EU) 2021/1119 v. 09.07.2021 (ABl. L 231/1) des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.06.21021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“). Die Klimazwischenziele der Union sind in Art. 4 geregelt.

⁹⁹ *Von Weschpfennig*, in: Fellenberg/Guckelberger, § 4 KSG, Rn. 25f.

¹⁰⁰ *Von Weschpfennig*, in: Fellenberg/Guckelberger, § 4 KSG, Rn. 29; *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2091), unterscheidet zwischen Auswirkungen auf das Klima und der biologischen Vielfalt, etwa Tier- und Pflanzenarten.

¹⁰¹ Kein Widerspruch zu § 4 Abs. 10 KSG, vgl. *von Weschpfennig*, in: Fellenberg/Guckelberger, § 4 KSG, Rn. 34.

¹⁰² Hierzu → § 2, A., II., 2., b).

b) Weitere Umweltschutzgesetze

Der Rechtsschutz einer Verletzung der Umweltschutzgesetze wird seit Jahrzehnten diskutiert, wobei die existierenden drittschützenden Normen, die einen ausreichenden individuellen Bezug enthalten, sind von der Rechtsprechung determiniert worden.¹⁰³

Die schutzwürdigen Rechtspositionen bestehen danach z. B. nur für Nachbarn, die in der Nähe von Bau- bzw. Infrastrukturvorhaben leben, wenn Vorschriften gerade ihr Eigentum oder ihre Gesundheit schützen, also nachbarschützend sind. Im Umkehrschluss wird deutlich, dass der objektive Umweltschutz vom Einzelnen nicht gerügt werden kann.¹⁰⁴

Die Erweiterung solcher eigenen, schutzwürdigen Rechte im Kontext unionsrechtlicher, umweltbezogener Sachverhalte durch deutsche Verwaltungsgerichte, die angesichts partieller Verbandsklagerechte aktuell an Bedeutung verloren haben, haben daran nichts geändert.¹⁰⁵

Durch die ausdrückliche Öffnung des individuellen Rechtsschutzsystems durch das Unionsrecht, konkret mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) und Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), wurden zwar weitergehende objektive Rechtmäßigkeitskontrollen und damit die Befreiung der Voraussetzungen des § 42 Abs. 2 VwGO für anerkannte Vereinigungen geschaffen.¹⁰⁶ Die gesetzlichen Regelungen beziehen sich aber nur auf bestimmte Zulässigkeitsentscheidungen der Verwaltung.¹⁰⁷ Außerhalb dieser Voraussetzungen können anerkannte Vereinigungen nicht als „Anwälte

¹⁰³ R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 42, Rn. 96ff. Weiterführende Ausführungen z. B. in Porsch, NVwZ 2013, 1393; Gärditz, NVwZ 2014, 1; Epiney, NVwZ 2014, 465.

¹⁰⁴ Kloepfer, Umweltrecht 1998 (§ 8, Rn. 14); Salzwedel, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), HSTR IV 2006, 1109 (1112): „[...] dass nicht jeder Bürger ein Wächteramt dafür beanspruchen kann, dass andere alle zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen einhalten. Solche Popularklagen sind unzulässig.“

¹⁰⁵ Die Schutznormtheorie verstößt nicht gegen Unionsrecht, EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – Rs. C- 137/14 –, ECLI:EU:C:2015:683, Rn. 28ff. Zuvor hatte das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung Individualinteressen in der Luftreinhalte-RL angenommen, BVerwG, Urteil v. 05.09.2013 – 7 C 21/12 –, NVwZ 2014, 64 (67f.): „Das Unionsrecht gebietet indessen eine erweiternde Auslegung der aus dem Luftqualitätsrecht folgenden subjektiven Rechtspositionen.“ Diese Konstruktion ist nunmehr durch die Verbandsklagerechte obsolet geworden, vgl. Fn. 107.

¹⁰⁶ Vgl. Saurer/Purnhagen, ZUR 2016, 16 (20f.).

¹⁰⁷ Das UmwRG, das in § 2, § 3 die Rechtsbehelfe für Vereinigungen regelt, gilt gemäß § 1 nur für bestimmte Zulassungsentscheidungen und auch § 64 Abs. 1 BNatSchG eröffnet Rechtsbehelfe für anerkannte Naturschutzvereinigungen nur für bestimmte Entscheidungen nach dem § 63 BNatSchG. In dem begrenzten Anwendungsbereich der Verbandsklagerechte wäre dann wiederum die Existenz einer objektiven Norm erforderlich, die den Staat zu bestimmten Klimaschutzmaßnahmen verpflichtet. Im Kontext eines Vollzugsdefizits → § 2, C., II., 2., b).

der Natur“ auftreten.¹⁰⁸

Die Tendenz des Gesetzgebers geht zudem dahin, den Klimaschutz durch „indirekte“ Ziele im Umweltschutzrecht zu lenken, etwa mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien.¹⁰⁹ Klimaschutzrecht sei „in wesentlichen Teilen Immissionschutzrecht“.¹¹⁰ Das Umweltrecht, das maßgeblich durch das Unionsrecht beeinflusst wird, enthält aber keine ausdrückliche Pflicht, die die Fachbehörden zwingt, die Auswirkungen eines Projekts auf den globalen Klimaschutz derart zu berücksichtigen, dass beispielsweise eine Genehmigung rechtswidrig würde.¹¹¹ Gleichwohl vereinzelte Vorschriften existieren, die die behördliche Abwägungsentscheidung beeinflussen, wäre dann der Ermessens- und Beurteilungsspielraum der Behörde zu beachten, die die gerichtliche Kontrolldichte einschränkt.¹¹² Gerade im Umweltrecht ist die Abgrenzung zwischen Gerichten und

¹⁰⁸ Solche „altruistischen Klagerechte“ kennt das deutsche Recht nicht, schon BVerwG, Beschluss v. 25.06.1975 – VII B 84/74 –, NJW 1975, 2355; zuletzt höchstrichterlich abgelehnt, BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 136. Vgl. *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016, 16 (20f.).

¹⁰⁹ Zum Beispiel durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2021), dessen Zweck gemäß § 1 Abs. 1 EEG 2021 wie folgt definiert wird: „im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen, [...]“. Vgl. auch Übersicht über die „Umwelt- und Planungsgesetze“ *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (171ff.).

¹¹⁰ *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (177).

¹¹¹ Der Klimaschutz ist für das Umweltplanungsrecht aber gleichwohl bedeutend, vgl. *Saurer*, ZUR 2018, 679 (683f.); *Bickenbach*, JZ 2020, 168 (171). Zum Beispiel muss der Vorhabenträger im UVP-Bericht die Veränderungen auf das Klima beschreiben (Anlage 4, Nr. 4 lit. b) UVP), der für bestimmte Genehmigungsverfahren Teil der Antragsunterlagen ist. Dennoch ist der globale Klimaschutz nur wegen dieser Bestimmung allein noch kein Schutzgut der Umweltverträglichkeitsprüfung, die dann auch nicht aufgrund einer fehlenden Berücksichtigung dieser Belange angegriffen werden kann (dazu auch die Gesetzesbegründung des UVP, BT-Drs. 18/12994, 19: „Eine Berechnung der Auswirkungen eines einzelnen Projekts auf das Klima ist an dieser Stelle nicht gefordert [...]“). Ständige Rspr. BVerfG, Beschluss v. 12.07.2018 – 1 BvR 1401/18 –, juris; OVG M-V, Beschluss v. 31.05.2018 – 5 KM 213/18 –, juris Rn. 1; Sächs. OVG, Beschluss v. 18.03.2019 – 4 B 397/18 –, juris Rn. 1; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 12.03.2020 – OVG 11 A 7 7.18 –, juris Rn. 52. Ein solches Klagebegehren scheiterte zuletzt auch international, vgl. Bundesverwaltungsgerichts, BVwG, Erkenntnis v. 02.02.2017 – W109 2000179-1/291E –, Ziff. 3.2.7, III, abrufbar (online) <https://www.ris.bka.gvomat> (31.07.2020). Die Verfahren werden in der deutschen Rechtswissenschaft rege diskutiert, z. B. in *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1576); *Wegener*, ZUR 2019, 3 (8).

¹¹² Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht 1998 (530, Rn. 42ff.). Für die Begründetheit der Verpflichtungsklage muss gemäß § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO zusätzlich die Spruchreife der Sache hinzukommen, das heißt, der Kläger einen Anspruch auf Erlass des begehrten Verwaltungsakts haben. Ist dies der Fall, spricht das Gericht die Verpflichtung der Verwaltungsbehörde aus, die beantragte Amtshandlung vorzunehmen gemäß § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO. Das Gericht hingegen erlässt den Verwaltungsakt nicht etwa selbst. Handelt es sich um eine Ermessensentscheidungen, wird selbst bei Vorliegen aller Voraussetzungen im Fall einer behördlichen Ermessensentscheidung das Gericht gemäß § 113 Abs. 5 S. 2 VwGO lediglich die Verpflichtung der Verwaltungsbehörde aussprechen, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden und die (Vornahme-)Klage im Übrigen abweisen, sofern die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt ist. Abgesehen davon kann die Behörde zum anderen bestimmte Fehler schon im Verwaltungsverfahren selbst beheben, vgl. z. B. § 44, § 45 Abs. 1, Abs. 2 BVwVfG und § 4 Abs. 1b S. 1, § 7 Abs. 5 S. 1 UmwRG und den Grundsatz der Planerhaltung in § 75 Abs. 1a BVwVfG.

Verwaltung seit jeher eine vieldiskutierte Frage, die aufgrund vager und offener Gesetzesformulierungen entsteht.¹¹³ Die Problematik besteht eben darin, dass konkrete Klimaschutzziele nicht geregelt werden.

3. Grundrechte

Im Folgenden geht es um die Frage, welche Grundrechtsinhalte neben der Schutzpflichtendogmatik diskutiert worden sind bzw. werden, die eine ökologische Dimension zugunsten klimabezogener Interessen beinhalten. Die Ansätze aus dem Schrifttum und die Erkenntnisse des BVerfG aus seiner Entscheidung aus dem Jahr 2021 (im Folgenden „Klimabeschluss“) werden hierfür einbezogen.¹¹⁴

a) Kein eigenständiges Klimagrundrecht

Ein eigenständiges Umwelt- oder Klimaschutzgrundrecht als ein Abwehrrecht gegen Umweltbeeinträchtigungen, das den Bürgern einen gewissen qualitativen Umweltschutz gewährleistet, kennt das Grundrecht nicht.¹¹⁵ Daran hat auch der Klimabeschluss des BVerfG nichts geändert.¹¹⁶ Nachdem die Diskussion um verfassungsrechtliche Umweltrechte nach einer intensiven Auseinandersetzung vor mehr als 20ig Jahren als erschöpft galt,¹¹⁷ wird diese wieder rege geführt.¹¹⁸ Über die genaue Konzeption bestehen viele Kontroversen, weshalb sich ein Schutzbereich eines hypothetischen Umweltgrund- oder Klimagrundrechts pauschal nur schwer bestimmen lässt.¹¹⁹

¹¹³ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht 1998 (530, Rn. 42).

¹¹⁴ Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris. Zur Untersuchung der Entscheidung → § 2, C.

¹¹⁵ Ständige Rspr. BVerfG, Beschluss v. 25.06.1975 – VII B 84/74 –, NJW 1975, 2355.

¹¹⁶ *Calliess*, ZUR 2021, 355 (356); *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2087); *Schlacke*, NVwZ 2021 (912): „[...] und erliegt damit nicht der Versuchung, ein Grundrecht auf gesunde Umwelt durch die judikative Hintertür einzuführen.“

¹¹⁷ Weiterführende Ausführungen in *H. Hugo Klein*, in: Schneider (Hrsg.), Festschrift für Werner Weber 1974, 643; *Steiger*, Einführung eines Umweltgrundrechts 1975. Zur Debatte existieren zahlreiche Abhandlungen, die hier nicht alle genannt werden können, vgl. z. B. *Bock*, Umweltschutz und Verfassungsrecht 1990; *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht 1999.

¹¹⁸ Vgl. *Calliess*, ZUR 2021, 323 (331): „Jeder Mensch hat das Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt, sowie deren Erhaltung und Schutz. Dieses wird durch Rechte auf Information, Beteiligung im Verwaltungsverfahren und effektiven Zugang zum Gericht gewährleistet.“

¹¹⁹ *Calliess*, ZUR 2021, 323 (325f.), nach der herrschenden Grundrechtsdogmatik wird eine leistungsrechtliche Konstruktion mehrheitlich nicht in Betracht gezogen, vgl. *Calliess*, ZUR 2021, 323 (326), nachdem die meisten Umweltgüter „freie Güter“ seien, die nicht bestimmten Rechtssubjekten bzw. einer staatlichen Bewirtschaftung unterworfen und daher aus sich heraus nicht vollziehbar seien.

Danach hat der Staat gemäß Art. 20a GG im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung in Verantwortung für die künftigen Generationen, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere zu schützen. Zu Beginn seiner Einführung im Jahr 1994, ganze 45 Jahre nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes, wurde um die Bedeutung des neu geschaffenen Artikels noch heftig gestritten. Heute gilt als geklärt, dass es sich um eine Staatszielbestimmung handelt, die keine subjektiven Rechte vermittelt.¹²⁰ Dies hat das BVerfG im Klimabeschluss bestätigt.¹²¹

Was die Reichweite der objektiven Inpflichtnahme angeht, war diese im Schrifttum schon immer sehr umfassend verstanden worden.¹²² Auch der Klimaschutz zählt zu den „natürlichen Lebensgrundlagen“, damit als vom Umweltbegriff des Art. 20a GG erfasst.¹²³ Er verpflichtet den Staat zum Klimaschutz und konkret dazu die Klimaneutralität zu erreichen.¹²⁴ Der Art. 20a GG hat als Rechtssatz des objektiven Rechts normative Wirkung und kann daher als Auslegungs- und Abwägungsmaßstab in der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen zum Tragen kommen. Als Grundrechtsschranke wurde Art. 20a GG erstmals im Klimabeschluss des BVerfG geprüft.¹²⁵ Für die „grundrechtliche Konturierung des Klimaschutzrechts an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedeutung der Schutzpflichtendimension“ hat sie aber nicht beigetragen.¹²⁶

¹²⁰ Vgl. *Scholz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz GG*, 94. EL Januar 2021, Art. 20a GG, Rn. 5; *Epiney*, in: *Mangoldt/Klein/Starck, GG*, 7. Aufl. 2018, Art. 20a GG, Rn. 32.

¹²¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 112. Im Schrifttum angeschlossen, z. B. in *Calliess*, ZUR 2021, 355 (356); *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (914).

¹²² Z. B. in *Epiney*, in: *Mangoldt/Klein/Starck, GG*, 7. Aufl. 2018, Art. 20a GG, Rn. 57; *Cremer*, ZUR 2019, 278 (280).

¹²³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 112, Rn. 197f. Die Einordnung des Klimaschutzguts innerhalb der „natürlichen Lebensgrundlagen“ wurde auch zuvor kontrovers diskutiert, Übersicht in *Epiney*, in: *Mangoldt/Klein/Starck, GG*, 7. Aufl. 2018, Art. 20a GG, Rn. 15–31.

¹²⁴ Im Klimabeschluss hat das BVerfG diese objektive Pflicht erstmals ausdrücklich bestätigt und innerhalb des Prüfungsschemas in der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs geprüft, BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 195ff.

¹²⁵ Positiv über die Entscheidung im Kontext des Art. 20a GG äußern sich *Calliess*, ZUR 2021, 355 (356ff.); *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2087); *Muckel*, JA 2021, 610 (613). Kritisiert wird, dass bei dieser Prüfung einerseits der Art. 20a GG nicht verletzt sei, andererseits aber wieder maßgebliche Brücke für den Grundrechtsverstoß im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sei, *Calliess*, ZUR 2021, 355 (357).

¹²⁶ *Saurer*, ZUR 2018, 679 (684), hierzu → § 2, C., I., 1., b).

b) Ökologisches Existenzminimum der Freiheitsrechte

Die individuellen Freiheitsrechte gewährleisten nach herrschender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur einen bestimmten ökologischen Mindeststandard.¹²⁷ Bei dieser ökologischen Existenzsicherung handelt es sich, wie im Klimabeschluss nunmehr klargestellt wurde, um ein durchsetzbares Abwehrrecht, dessen Schutzbereich eröffnet ist, „wenn in einer bis zur Lebensfeindlichkeit veränderten Umwelt durch Anpassungsmaßnahmen [...] zwar noch Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum, nicht aber die sonstigen Voraussetzungen sozialen, kulturellen und politischen Lebens gesichert werden könnten.“¹²⁸

Die Schwelle „existenzbedrohender Ausmaße“ sei, so die Kritik, aber zu hoch angesetzt und erfasse nur eine lebensfähige, nicht auch lebenswürdige Umwelt.¹²⁹ Als eigenständiger Anknüpfungspunkt wird in diesem Kontext das Recht auf ein ökologisches Existenzminimum diskutiert.¹³⁰ Es wird aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 2 und Art. 20a GG hergeleitet und an die planetaren Belastungsgrenzen und ihre Kippunkte nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen gekoppelt. Inhaltlich sei der Schutzbereich schon dann eröffnet, wenn „irreversible Umweltschäden“ zu befürchten seien.¹³¹ Der Ansatz erfuhre zuletzt an Zustimmung, auch weil eine Vertretbarkeitskontrolle eine höhere Kontrolldichte durch Gerichte erlaubt und die ökologischen Mindestanforderungen weiter versteht als das BVerfG.¹³² Das BVerfG hat bisher ein solches Recht zwar nicht

¹²⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 114. Im Schrifttum angeschlossen, z. B. in *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, 68. EL Februar 2013, Art. 20a GG, Rn. 78; *Epiney*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a GG, Rn. 39. Bereits *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391f.).

¹²⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 114.

¹²⁹ *Calliess*, ZUR 2021, 355 (357). Hinsichtlich dieser Abgrenzung ist im Ergebnis noch vieles ungeklärt. Die genaue Abgrenzung zwischen dem eigenständigen ökologischen Existenzminimum und den ökologischen Mindeststandards ist im Ergebnis schwierig, vgl. *Rixen*, in: Sachs GG, 9. Aufl. 2021, Art. 2 GG, Rn. 227: „[...] hat der Staat (objektivrechtlich auch nach Art. 20a GG) – soweit ihm das möglich ist – für ein ökologisches Existenzminimum einzustehen, nämlich dafür zu sorgen, dass diejenigen Umweltbedingungen erhalten bleiben, die für das menschliche Leben und die menschliche Gesundheit notwendige Voraussetzung sind und deren Existenz daher auch von der Verfassung vorausgesetzt wird (z. B. Ozonschicht).“; *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391).

¹³⁰ Dieses Recht wird unabhängig von den grundrechtlichen Schutzpflichten diskutiert. Begründet von *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001 (300); *Calliess*, ZUR 2021, 323 (329). Zustimmung in *Hillgruber*, in: BeckOK, GG, 15.08.2021, Art. 1 GG, 51a. Mehrheitlich aber ablehnend, z. B. in *Vobkühle*, NVwZ 2013, 1 (6).

¹³¹ *Calliess*, ZUR 2019 (385); *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 (457); *Calliess*, ZUR 2021, 323 (329), der ausführt, wie die Ergebnisse der Erdsystemforschung, also die wissenschaftlichen Erkenntnisse, vom Gesetzgeber in seinen Ermessensspielraum einzubeziehen seien und bei der richterlichen Kontrolle durchzusetzen seien.

¹³² Vgl. *Buser*, DVBl. 2020 (1389).

ausdrücklich abgelehnt,¹³³ allerdings im Klimabeschluss entschieden, dass der nach seinem Verständnis zu definierende „grundrechtswesentliche ökologische Mindeststandard“ bereits in den Freiheitsrechten mit verwirklicht sei.¹³⁴ Es hat offengelassen, ob darüber hinaus ein eigenständiges Grundrecht „auf ein ökologisches Existenzminimum“ existiert.

c) Grundrechtseingriffe durch staatlichen Eingriff

Ein weiterer Ansatzpunkt, um Klimabeeinträchtigungen oder -gefahren grundrechtlich zu erfassen, wurde auch darin gesehen, die abstrakte oder konkrete Steuerungsmöglichkeit des Staates und die damit bewusste Duldung der Klimafolgen als zurechenbaren (mittelbaren) staatlichen Eingriff anzusehen.¹³⁵ Dies wurde mit dem modernen Eingriffsbegriff begründet, der jedes staatliche Handeln erfasst, das dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht.¹³⁶

Durch den Beschluss des BVerfG im Jahr 1998 galt als geklärt, dass die durch Dritte hervorgerufenen Umweltbelastungen oder -gefahren, dem Staat nicht pauschal „mitverantwortlich“ zugerechnet werden können.¹³⁷ In der maßgeblichen Entscheidung, die der Judikatur der Waldschadensentscheidungen gehört, hatte der Beschwerdeführer erfolglos argumentiert, dass „der Staat deshalb für die immissionsbedingten Substanzeinbußen an seinem Wald eingriffsrechtlich verantwortlich [sei], weil er die großräumige Verteilung der Luftschadstoffe durch eine sogenannte ‚Politik der hohen Schornsteine‘ gezielt und unter Inkaufnahme der nachteiligen Folgen herbeigeführt habe [...]“.¹³⁸ Der erste Senat des BVerfG hat einen Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG durch die

¹³³ Vgl. *Constanze*, ZRP 2021 (149); *Schlacke*, NVwZ 2021 (912).

¹³⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 113ff.

¹³⁵ Erstmals gerichtlich geltend gemacht, erfolglos VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 66f. Vgl. *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391).

¹³⁶ Zur Definition *Kingreen/Poscher*, Staatsrecht II (begründet Pieroth/Schlink) 2021 (328ff.).

¹³⁷ BVerfG, Beschluss v. 16.05.1998 – 1 BvR 180/88 – (Waldschadensentscheidung II), NJW 1998, 3264. Die zweite Verfassungsbeschwerde im Kontext der von Waldeigentümer verfolgten Waldschäden in Folge der Luftverschmutzung wurde 1998 nicht zur Entscheidung angenommen gemäß § 93a Abs. 2 BVerfGG. In seiner Begründung des Nichtannahmebeschlusses wiederholt das BVerfG kurz, dass eine Schutzpflicht aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG zwar möglich, aber nicht evident verletzt sei. Kritik in *Hippel*, NJW 1998, 3254 (3255), ist der Ansicht, dass das BVerfG versäumt habe, „den Gesetzgeber in die Pflicht zu nehmen“.

¹³⁸ BVerfG, Beschluss v. 16.05.1998 – 1 BvR 180/88 – (Waldschadensentscheidung II), NJW 1998, 3264.

abstrakte Steuerungsmöglichkeit des Staates in Form der „Präventivkontrolle der Techniknutzung“ verneint.¹³⁹ Abgesehen davon, dass der Antragsteller nicht hinreichend substantiiert dargelegt habe, um welche politischen Maßnahmen es konkret gehe.¹⁴⁰ Seien die Belastungen aus der allgemeinen Luftverunreinigung Ausdruck grundrechtlicher Freiheitsbetätigung, die durch die Genehmigungslage abgesichert sei.¹⁴¹ Der Staat habe nicht zur allgemeinen Luftverunreinigung beigetragen, es existiere außerdem keine staatliche Grundsatzentscheidung, die den entscheidenden Anstoß zur privaten Techniknutzung und der damit verbundenen Inanspruchnahme der Luft gegeben habe.¹⁴² Für negative Klimafolgen, die nachweislich gerade nicht durch nur eine einzige Handlung, sondern erst kumulativ durch Einflüsse mehrerer Jahrzehnte hinweg entstehen, sei ein Eingriff daher nicht konstruierbar, weil eine pauschale Zurechnung durch „Duldung“ oder „Steuerungsfähigkeit“ des Staates nach dieser Rechtsprechung nicht erfolgen könne.¹⁴³ Dieser Ansatz steht im Kontext einer größeren Diskussion über die Abgrenzung von staatlicher und privater Verantwortung und damit staatlichen Eingriffen und nichtstaatlichen Grundrechtsübergreifen, die im Umweltrecht seit Jahrzehnten diskutiert werden.¹⁴⁴ Die Eingriffsqualität für allgemeine Steuerpotentiale, die private Aktivitäten ermöglichen und zu Beeinträchtigungen an der Umwelt führen, ist abzugrenzen von

¹³⁹ BVerfG, Beschluss v. 16.05.1998 – 1 BvR 180/88 – (Waldschadensentscheidung II), NJW 1998, 3264 (3264): „Die Verfassungsbeschwerde zeigt auch unter einem generalisierenden Blickwinkel kein staatliches Handeln auf, das als Anknüpfungspunkt für eine eingriffsrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Belastungen aus der allgemeinen Luftverunreinigung in Betracht kommen könnte.“

¹⁴⁰ BVerfG, Beschluss v. 16.05.1998 – 1 BvR 180/88 – (Waldschadensentscheidung II), NJW 1998, 3264 (3264): „Offen bleibt auch, wie sich diese ‚Politik‘ entwickelt hat. Angaben dazu hätte es aber bedurft, um die behauptete Verantwortlichkeit näher zu konkretisieren. So hätte etwa dargelegt werden müssen, ob die erst später gewonnenen Erkenntnisse über die Schädlichkeit der großräumigen, über den Nahbereich von Anlagen hinausreichenden Luftverunreinigung Veränderungen in der bisher verfolgten Politik bewirkt haben und gegebenenfalls welche.“

¹⁴¹ BVerfG, Beschluss v. 16.05.1998 – 1 BvR 180/88 – (Waldschadensentscheidung II), NJW 1998, 3264 (3264): „Die Nutzung von Kraftwerken, Industrieanlagen, Hausfeuerungsanlagen und Kraftfahrzeugen, die der Bf. für die großräumige Verteilung der Luftschadstoffe und damit für die Substanzeinbußen an seinem Wald verantwortlich macht, gehört dem Bereich der grundrechtlich gewährleisteten Freiheiten der Bürger an.“

¹⁴² BVerfG, Beschluss v. 16.05.1998 – 1 BvR 180/88 – (Waldschadensentscheidung II), NJW 1998, 3264 (3264).

¹⁴³ Vgl. *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1392). Bereits angedeutet in BVerfG, Beschluss v. 16.05.1998 – 1 BvR 180/88 – (Waldschadensentscheidung II), NJW 1998, 3264 (3264): „[...] Dabei kann dahinstehen, ob eine Eigentumsbeeinträchtigung überhaupt aus der grundrechtlichen Sicht eines individuellen und punktuellen Eingriffs substantiiert dargelegt und verfassungsgerichtlich beurteilt werden kann, wenn sie sich - wie hier - nicht auf ein bestimmtes staatliches Handeln zurückführen läßt, sondern auf einer unauflölichen Verkettung zahlreicher, langfristig wirkender Faktoren mit erheblichen gesellschaftlichen und internationalen Bezügen beruht.“

¹⁴⁴ Z. B. in *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (87ff.).

anderen Fällen, in denen eine staatliche „Mitverantwortung“ durchaus relevant werden kann. Anerkannt ist, dass in Dreieckskonstellation im Anlagenrecht für den Betroffenen in Betracht kommen kann, die konkrete Genehmigungsentscheidung im Rahmen der Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 2 Alt. 2 VwGO anzugreifen.¹⁴⁵ Die aus ihr folgenden Belastungen sind aber nur dann als ein Grundrechtseingriff zu qualifizieren, wenn die überschrittene Erheblichkeitsschwelle dieser dargelegt und bewiesen wurde.¹⁴⁶

Das BVerfG hatte im Kontext der Anlagengenehmigung von Atomkraftwerken, also in seiner umweltrechtlichen Rechtsprechung, auch Schutzpflichten thematisiert, die die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde an die gesetzlichen Grundentscheidungen gebunden hat.¹⁴⁷ Im Schrifttum gilt zwar als anerkannt, dass eine Mitverantwortung oder Zurechnung für private Beeinträchtigungen in Bezug zu diesen Grundlagen entstehen kann, wenn der Staat die schädigende Handlung erlaubt oder die Voraussetzungen für diese schafft.¹⁴⁸ Die Diskussion wurde aber wegen den oben zitierten Waldschadensentscheidungen, die im Prinzip eine allgemeine Mitverantwortung ablehnten, so nicht mehr aufgenommen. Das BVerfG hat nunmehr im Klimabeschluss eine „Vorwirkung künftiger Freiheit“ und über diese Annahme einen rechtswidrigen Eingriff des Staates in die gegenwärtigen Grundrechte durch die gesetzlichen Regelungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes bejaht.¹⁴⁹ Es gilt daher zu untersuchen, wie dieser Ansatz gegenüber dem der Schutzpflichtendogmatik einzuordnen ist.

¹⁴⁵ Das BVerfG urteilte in den 80er Jahren, dass im Kontext von Umweltbeeinträchtigungen nicht die allgemeine Genehmigungsvorschrift die Grundrechtseingriffe hervorrufe, sondern erst die konkrete aus dieser Anwendung resultierende behördliche Maßnahme, BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 115; BVerfG, Beschluss v. 20.12.1997 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30-96, juris Rn. 58; BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 45.

¹⁴⁶ Was angesichts der ständigen Rechtsprechung nicht unmöglich, aber mit Begründungsaufwand verbunden sein wird, BVerwG, Urteil v. 29.07.1977 – IV C 51/75 –, NJW 1978, 554.

¹⁴⁷ Wenngleich es auch die Eingriffsqualität dieser gesetzlichen Grundlagen offengelassen hat: BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 73ff.; BVerfG, Beschluss v. 20.12.1997 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30-96, juris Rn. 50ff. Zu Untersuchung der Entscheidungen → § 2, B., II.

¹⁴⁸ Dietlein, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (99ff.).

¹⁴⁹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 116.

III. Zwischenfazit: Schutzpflichtendogmatik begründet

grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren

Es konnte verdeutlicht werden, dass die Debatte der Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren mit der Ausgestaltung des Individualrechtsschutzes in Deutschland zusammenhängt.¹⁵⁰ Der Einzelne kann klimabezogene Interessen nur durchsetzen, wenn seine eigenen subjektiven Rechte ihm einen Anspruch auf die Handlung einräumen bzw. die Unterlassung dieser verbieten. Zwar existiert eine lebhaftes Debatte über die Annahme solcher Rechtspositionen außerhalb der Schutzpflichtendogmatik.¹⁵¹ Im Grunde gilt aber als anerkannt, dass die Gesetzesanwendung bzw. der fehlende Vollzug oder die Anpassung des Klima- und Umweltschutzrechts nicht durch Einzelne verfolgbar ist, weil kein (individueller) Gesetzesvollzugs- oder Anpassungsanspruch gegenüber der Verwaltung oder dem Gesetzgeber existiert. In den Fällen, wo Verbandsklagerechte zugunsten klimabezogener Interessen existieren, können nur objektiv-rechtliche vom Gesetz vordefinierte Klimaschutzmaßnahmen im Sinne eines Vollzugsdefizits durchgesetzt werden.¹⁵² Solche konkreten Pflichten werden im deutschen Recht aber kaum geregelt.¹⁵³

Die Schutzpflichtendogmatik galt daher als möglicher Ansatz für einen Rechtsschutz, der über individuelle Grundrechte auch klimawohlbezogene Allgemeinwohlbelange erfasst. Im Schrifttum bezog man sich dabei vor allem auf die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die umweltbezogene Schutzpflichten bejahte.¹⁵⁴ Ein möglicher Einfluss durch internationale Menschenrechte wurde ebenfalls diskutiert.¹⁵⁵ Während der Verfassungsprozess der einzig zulässige Weg ist, um legislatives Unterlassen anzugreifen, muss beim exekutiven Unterlassen der Instanzenzug beschritten werden, bevor das Bundesverfassungsgericht unter Umständen als letzte Rechtsinstanz

¹⁵⁰ Hierzu → § 2, A., I und II., 1.

¹⁵¹ Hierzu → § 2, A., II., 2. und 3.

¹⁵² Hierzu → § 2, A., II., 2., a).

¹⁵³ Hierzu → § 2, A., II., 2., b).

¹⁵⁴ Hierzu → § 2, A., I., 1.

¹⁵⁵ Hierzu → § 2, A., I., 2.

zuständig ist.¹⁵⁶ Aus diesem Grund war die Anwendung der Schutzpflichtendogmatik für Klimawohlbelange seit 2016 für legislatives Unterlassen diskutiert und damit die Rolle der Verfassungsbeschwerde betont worden. Vor dem Erlass des KSG war man zudem der Ansicht, dass die wesentlichen Entscheidungen durch den Gesetzgeber erst getroffen werden mussten.

Hierbei sind Herausforderungen materiell-rechtlicher und prozessualer Art thematisiert worden, die die Relevanz der Schutzpflichtendogmatik in der Praxis schon früh in Frage gestellt hat. Die Debatte konzentrierte sich auf die richterliche Kontrolldichte. Eine mögliche Abgrenzung gegenüber der Eingriffsqualität gesetzlicher Entscheidungen existiert zwar schon sehr lange, wurde aber zu Beginn nicht als abgrenzungsrelevant gegenüber der Schutzpflichtendogmatik diskutiert.

B. Schutzpflichtendogmatik in der bisherigen

Rechtsprechung des BVerfG

Nachdem der Ansatz der grundrechtsbasierten Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren im deutschen Recht ermittelt worden ist, wird nun seine dogmatische Verortung und bisherige praktische Bedeutung beurteilt. Dafür wird zunächst der Ursprung der Schutzpflichtendogmatik im Überblick erläutert (→ I.). Bezüglich der möglichen Verfolgung von Umweltbelangen werden die wichtigsten Entscheidungen untersucht (→ II.). Die Erkenntnisse ermöglichen es, die diskutierten Herausforderungen des Ansatzes im Kontext zur bisherigen Rechtsprechung vor dem BVerfG zu bewerten (→ III. Zwischenfazit).

I. Begründung der Schutzpflichtendogmatik

In der deutschen Rechtsdogmatik werden grundrechtliche Schutzpflichten schon lange als eigenständige Normkategorie innerhalb der Grundrechtslehre anerkannt.¹⁵⁷ Die

¹⁵⁶ Hierzu → § 2, A., I., 3.

¹⁵⁷ Grundsätzliche Ausführungen dazu in *Isensee*, Grundrecht auf Sicherheit 1983; *Dietlein*, Grundrechtlichen

Schutzpflichtendogmatik wurde durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ab den 80er Jahren wesentlich determiniert, gleichwohl sie dort nicht zum ersten Mal auftauchte.¹⁵⁸ Diese wurde zunächst als Fremdkörper innerhalb der Grundrechtsdogmatik angesehen, weil sie außerhalb der klassischen abwehrrechtlichen Grundrechtsinhalte stand.¹⁵⁹ Die Literatur hat sich nach kritischer Auseinandersetzung mehrheitlich der vom BVerfG entwickelten Dogmatik angeschlossen.¹⁶⁰

1. Erste Entscheidung des BVerfG 1975

Im Folgenden wird die Entscheidung des Gerichts untersucht, in der der erste Senat in Bezug auf den Schutz zugunsten des Lebens 1975 erstmalig bejahte, dass grundrechtliche Schutzpflichten existieren („Schwangerschaftsabbruch I“).¹⁶¹

In der Entscheidung ging es um die verfassungsrechtliche Überprüfung des § 218a StGB in der Fassung vom 18.06.1974, der die Straffreiheit des Schwangerschaftsabbruchs unter bestimmten Voraussetzungen vorsah.¹⁶² Eine gesetzliche Regelung, die das BVerfG mit

Schutzpflichten 1991. Nicht jedes Grundrecht enthält in diesem Sinne grundrechtliche Schutzgüter. Zu den umweltbezogenen Schutzpflichten → § 2, B., 2.

¹⁵⁸ Dreier, in: Dreier GG, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 102: „Die Schutzpflichtendoktrin unterfängt auf diese Weise sehr viel ältere Regelungen gefahrenabwehrrechtlicher, zivilrechtlicher (Schadenersatzansprüche) oder strafrechtlicher Natur und verleiht ihnen über ihre allgemein verfassungsrechtliche eine spezifisch grundrechtliche Legitimation, damit den impliziten Freiheitsbezug breiter tradierter Rechtsschichten explizit machend.“. Zur geschichtlichen Einordnung der Schutzpflichten *Isensee*, Grundrecht auf Sicherheit 1983.

¹⁵⁹ Die Diskussion um die rechtliche Einordnung verlief äußerst kontrovers, vgl. *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (34ff.). Bis heute hält die Kritik an der Schutzpflichtendogmatik an, z. B. in *Di Fabio*, in: *Dürig/Herzog/Scholz GG*, 95 EL Juli 2021, Art. 2 Abs. 1 GG, Rn. 61: „Mitunter scheint es so, als wolle der Rechtsinterpret einen in seinen Schutzanstrengungen erlahmenden Staat wieder anspornen, wengleich Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip im Zusammenwirken hier eher an politische Verantwortungszusammenhänge denken lassen.“.

¹⁶⁰ Die Schutzpflichtendogmatik aus den objektivrechtlichen Grundrechtsgehalten herzuleiten haben sich weite Teile der Literatur angeschlossen, z. B. in *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, 104; *Papier/Shirvani*, in: *Dürig/Herzog/Scholz GG*, 83. EL April 2018, Art. 14 GG, Rn. 133. Die Kontroverse um die daneben existierenden Theorien kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht nachvollzogen werden.

¹⁶¹ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris.

¹⁶² Angegriffen wurde die Frist der Straffreiheit des § 218a StGB in der Fassung des Fünftes Gesetzes zur Reform des Strafrechts (5. StrRG) v. 18.06.1974 (BGBl. 1297), der lautet: „Der mit Einwilligung der Schwangeren von einem Arzt vorgenommene Schwangerschaftsabbruch ist nicht nach § 218 strafbar, wenn seit der Empfängnis nicht mehr als zwölf Wochen verstrichen sind.“. Das BVerfG urteilte (in seinem Tenor zu I.), dass § 218a StGB verfassungswidrig und nichtig ist, „als er den Schwangerschaftsabbruch auch dann von der Strafbarkeit ausnimmt, wenn keine Gründe vorliegen, die - im Sinne der Entscheidungsgründe - vor der Wertordnung des Grundgesetzes Bestand haben.“. Bis zur Neuregelung ordnete das BVerfG zudem eine Übergangsregelung an (in seinem Tenor zu II.).

seiner Entscheidung als verfassungswidrig ansah. Die abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76ff. BVerfGG hatten 193 Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie die Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, vom Saarland und von Schleswig-Holstein beantragt. Das BVerfG hat seine rechtlichen Ausführungen in der Entscheidungsbegründung mit der Feststellung begonnen, dass auch das „sich im Mutterleib entwickelnde Leben“ von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG als „selbständiges Rechtsgut“ geschützt werde.¹⁶³ Gemäß des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, wonach jeder das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit hat, ließe sich die „Pflicht des Staates, jedes menschliche Leben zu schützen, [...] bereits unmittelbar [...] ableiten“.¹⁶⁴ Das „sich entwickelnde Leben [nehme] auch an dem Schutz teil, den Art. 1 Abs. 1 GG der Menschenwürde“ gewähre.¹⁶⁵ Das BVerfG hat hieraus geschlussfolgert, dass „der Staat zu rechtlichem Schutz des werdenden Lebens von Verfassungs wegen verpflichtet“ sei.¹⁶⁶ Dies folge „aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt der grundrechtlichen Normen“.¹⁶⁷ Diese Schutzpflicht des Staates hat das BVerfG wie folgt beschrieben: „Sie verbietet nicht nur - selbstverständlich - unmittelbare staatliche Eingriffe in das sich entwickelnde Leben, sondern gebietet dem Staat auch, sich schützend und fördernd vor diese Leben zu stellen, das heißt vor allem, es auch vor rechtswidrigen Eingriffen von seiten anderer zu bewahren.“¹⁶⁸

Hinsichtlich der dogmatischen Herleitung der Schutzpflichten aus dem „objektiv-rechtlichen Gehalt der grundrechtlichen Normen“, stellte der zweite Senat des BVerfG erst mehr als ein Jahrzehnt später in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1987 klar, dass die Verletzung der Schutzpflicht eine Verletzung des Grundrechts bedeute, „gegen die sich der Betroffene mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen“ könne („C-Waffen-Einsatz“).¹⁶⁹

¹⁶³ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 134ff.

¹⁶⁴ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 151.

¹⁶⁵ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 151.

¹⁶⁶ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 152.

¹⁶⁷ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 152.

¹⁶⁸ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 153.

¹⁶⁹ BVerfG, Beschluss v. 29.10.1987 – 2 BvR 624/83 – (C-Waffen-Einsatz), BVerfGE 77, 170-240, juris Rn. 101.

2. Entwicklung der weiteren Rechtsprechung und Meinungsstand im Schrifttum

Im Ergebnis der Entscheidung hat zumindest das Grundrecht auf Leben neben der Abwehrfunktion vor staatlichen Eingriffen auch die Funktion erhalten, den Grundrechtsträger zu schützen. Diese Funktion auch für andere Grundrechte anzuerkennen und somit eine allgemein geltende Dogmatik zu etablieren, hat das BVerfG in seiner ersten Entscheidung bereits angedeutet. Dies ergibt sich anhand einer Formulierung im Kontext der Bedeutung der Schutzverpflichtung des Staates, die von dem „Rang des in Frage stehenden Rechtsgutes innerhalb der Wertordnung des Grundgesetzes“ abhängt.¹⁷⁰ Im Jahr 1977 hat der erste Senat des BVerfG dies in einem Verfahren über eine einstweilige Anordnung gemäß § 32 BVerfGG und seiner zweiten Entscheidung zur Schutzpflicht konkretisiert, dass Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG den Staat verpflichte, „jedes menschliche Leben zu schützen“ („Schleyer“).¹⁷¹ In dem Verfahren begehrten die Rechtsvertreter des entführten Dr. Hanns-Martin Schleyer die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zu der Erfüllung der Forderungen seiner Entführer. In den weiteren Entscheidungen des BVerfG wurden grundrechtliche Schutzpflichten schließlich auch zugunsten anderer Grundrechtsgehalte bejaht.¹⁷² Im Schrifttum gilt als anerkannt, dass Grundrechte daher generell den Schutz des Staates erfordern und nicht nur nach der klassisch-liberalen Theorie als Abwehrrechte verstanden werden, die den Schutz vor der Staatsgewalt

¹⁷⁰ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 153.

¹⁷¹ BVerfG, Urteil v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77 – (Schleyer), BVerfGE 46, 160-165, juris Rn. 13. Der Antrag hatte keinen Erfolg.

¹⁷² Z. B. für alle Freiheitsrechte BVerfG, Urteil v. 10.01.1995 – 1 BvF 1/90, 1 BvR 342/90, 1 BvR 348/90 – (Zweitregister, Seeschifffahrt), BVerfGE 92, 26-46, juris Rn. 74. Speziell für Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG zugunsten der Gewährleistung der Persönlichkeitsentfaltung (BVerfG, Beschluss v. 06.05.1997 – 1 BvR 409/90 – (Vaterschaftsausekunft), BVerfGE 96, 56-66, juris Rn. 28ff.); Art. 2 Abs. 2 GG zugunsten der Gesundheit (BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 61ff.); Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 GG zugunsten der Gewährleistungen gegenüber Versicherten (BVerfG, Urteil v. 26. Juli 2005 – 1 BvR 782/94 – (Bestandsübertragung), BVerfGE 114, 1-72, juris Rn. 131); aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG zugunsten der Gewährleistungsverantwortung gegenüber dem Kind (BVerfG, Urteil v. 19.02.2013 – 1 BvL 1/11 – (Sukzessivadaption), BVerfGE 133, 59-100, juris Rn. 45); Art. 3 Abs. 2 GG zugunsten des Gleichberechtigunggebots (BVerfG, Urteil v. 16.11.1993 – 1 BvR 258/86 – (Diskriminierung), BVerfGE 89, 276-286 f., juris Rn. 39); Art. 6 Abs. 2 GG zugunsten der Familie (BVerfG, Urt. 14.01.2015 – 1 BvR 931/12 – (Thüringer Ladenöffnungsgesetz), BVerfGE 138, 261, juris Rn. 60); offen für Art. 8 GG zugunsten der Versammlungsfreiheit (BVerfG, Urt. v. 14.05.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 – (Brokdorf II), BVerfGE 69, 315 (355), juris Rn. 83.); Art. 12 Abs. 1 zugunsten der Berufsfreiheit (BVerfG, Urteil v. 25.01.2011 – 1 BvR 1741/09 – (Betriebsübergang), BVerfGE 128, 157-177, juris Rn. 72f.).

sichern.¹⁷³ Bis heute wird der Anwendungsbereich der Schutzpflichten diskutiert.¹⁷⁴

II. Rechtsprechung des BVerfG zu umweltbezogenen Schutzpflichten ab 1978

Im Folgenden geht es um die Untersuchung der Rechtsprechung des BVerfG im Kontext von Umweltgefahren, die zur Annahme umweltbezogener Schutzpflichten ab 1978 geführt haben.

1. Vorstellung der wichtigsten Entscheidungen

a) Nutzung Atomkraft

Eine erste Entscheidung des zweiten Senats erging 1978 in einem konkreten Normenkontrollverfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG; § 13 Nr. 11, §§ 80ff. BVerfGG („Kalkar I“).¹⁷⁵ In dem Vorlageverfahren ging es um die energiepolitische Entscheidung des Gesetzgebers die friedliche Kernenergie zu nutzen, konkret die Vereinbarkeit des § 7 AtomG in der Fassung vom 23.12.1959 mit dem Grundgesetz und – unter anderem – um die Rechtsfrage, ob der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung des atomrechtlichen

¹⁷³ *Isensee*, Grundrecht auf Sicherheit 1983 (2), nach der traditionellen Auffassung sollten Grundrechte nur die Staatsgewalt begrenzen und nicht gleichzeitig Grundlage für freiheitsbegrenzende Maßnahmen sein („Freiheits-Sicherheits-Syndrom“); *Isensee*, in: *Isensee/ Kirchhof* (Hrsg.), HStR IX 2011, 413 (414, Rn. 1); *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (34f.). Dazu *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 101: „Nach der Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten ist es Aufgabe des Staates, den einzelnen Bürger vor Übergriffen Privater zu bewahren und durch das Ergreifen geeigneter Maßnahmen Verletzungen der grundrechtlichen Schutzgüter zu vermeiden.“; *Grabenwarter*, in: *Dürig/Herzog/Scholz GG*, 95. EL Juli 2021, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 GG, Rn. 108: „Der Staat ist darüber hinaus verpflichtet, die Bürger nicht nur vor dem Handeln seiner eigenen Organe zu schützen, sondern auch sicherzustellen, dass die durch die Grundrechte gesicherten Güter vor Übergriffen durch Private bewahrt werden. [...]“.

¹⁷⁴ Vgl. *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 104: „Einen normtextlichen Anknüpfungspunkt für das Schutzpflichtenkonzept bietet allein die Wendung ‚und zu schützen‘ in Art. 1 I 2 GG [...]. Doch lassen sich grundrechtliche Schutzpflichten weder darauf beschränken noch allein damit begründen. [...] Judikatur und Literatur haben sich denn auch längst von dieser Anbindung emanzipiert und das Konzept verallgemeinert. Schutzpflichten finden ihren Grund letztlich im staatlichen Gewaltmonopol und der zentralen Aufgabe des Rechts in einem freiheitlichen Verfassungsstaat, die darin besteht, die Grundrechtssphären der Bürger zu koordinieren [...]“; *Di Fabio*, in: *Dürig/Herzog/Scholz GG*, 95 EL Juli 2021, Art. 2 Abs. 1 GG, Rn. 42: „Nicht jedes Abwehrrecht kann in einen Schutzanspruch umgedeutet werden.“.

¹⁷⁵ BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147. Es handelte sich um eine Anfechtungsklage eines Nachbarn gegen die erste Teilgenehmigung eines geplanten Kernkraftwerks. In der zweiten Instanz wurde das Berufungsverfahren ausgesetzt und gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt mit der Frage, ob § 7 dem AtomG (i.d.F. v. 31.10.1976) mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Genehmigungsverfahren grundrechtliche Schutzpflichten verletzt haben könnte.¹⁷⁶ Dabei ging es den Beschwerdeführern um die möglichen Folgen der Technik. Es wurden schwere Gefahren für das Leben, die Gesundheit und Sachgütern von Grundrechtsträgern diskutiert.¹⁷⁷ Das BVerfG hat die Frage geprüft, welche Wahrscheinlichkeit eines Gefahren Eintritts ausreiche, um die gesetzgeberische Entscheidung Atomkraftenergie zuzulassen, als verfassungswidrig einzustufen. Die Gefahren der Technik, die Nutzung der Atomkraft, die durch das Fachrecht innerhalb eines Genehmigungsverfahrens eröffnet und damit durch die gesetzgeberische Entscheidung ermöglicht wurden, standen also im Mittelpunkt. Das BVerfG hat in seinen Entscheidungsgründen keinen Verfassungsverstoß festgestellt, da die Gefahrenschwelle durch die Zulassungsentscheidung nicht erreicht wurde und hat die Vorschrift als mit dem GG für vereinbar angesehen und damit auch eine Verletzung gegen Schutzpflichten verneint.¹⁷⁸

b) Fluglärmbelästigungen

In der 1981 entschiedenen Verfassungsbeschwerde beschäftigte sich das BVerfG erstmals mit mittelbaren psychischen und sozialen Beeinträchtigungen, die durch vom Menschen verursachte Fluglärmelästigungen hervorgingen („Fluglärm“).¹⁷⁹ In dem Verfahren erhoben die Anlieger eines Flughafens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90ff. BVerfGG eine Verfassungsbeschwerde gegen den Gesetzgeber und die zuständigen Behörden des Bundes und Bundeslandes, die von dem Flughafen ausgehenden Fluglärmelästigungen nicht ausreichend eingedämmt zu haben.¹⁸⁰ Die Beschwerdeführer konnten nur rügen, dass der Gesetzgeber es unterlassen habe, die gesetzlichen

¹⁷⁶ Der § 7 AtomG regelt bis heute weiterhin die Genehmigungsvoraussetzungen für ortsfeste Anlagen zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe.

¹⁷⁷ BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 120. Diese Entscheidung bestätigt auch der erste Senat in einer weiteren atomrechtlichen Entscheidung und Bezugnahme auf diese Passage: BVerfG, Beschluss v. 20.12.1997 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30-96, juris Rn. 52ff. und Rn. 55.

¹⁷⁸ BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 114ff.

¹⁷⁹ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87. Es handelte sich um Verfassungsbeschwerden von zwei Anliegern des Flughafens Düsseldorf-Lohausen, die geltend machten, die staatlichen Organe hätten es in verfassungswidriger Weise unterlassen, wirksame Maßnahmen zum Schutz gegen den von diesem Flughafen ausgehenden Lärm zu treffen.

¹⁸⁰ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 29.

Schutzvorkehrungen trotz zunehmender Lärmbeeinträchtigungen nicht nachzubessern.¹⁸¹ Das BVerfG sieht selbst in diesem Anknüpfungspunkt erhebliche Zulässigkeitsbedenken, hat diese aber offen gelassen, um die materiell-rechtlichen Fragen zu klären.¹⁸² Das BVerfG hat in der Begründetheit ein verfassungswidriges gesetzgeberisches Unterlassen schließlich verneint. Zunächst hat es dafür geprüft, inwiefern eine Schutzpflichtverletzung des Staates nach Art. 2 Abs. 2 GG wegen des Fluglärms bejaht werden kann, was die Unterscheidung zwischen solchen „nichtkörperlichen“ und von dem Grundrecht anerkannt erfassten „körperlichen“ Einwirkungen betraf.¹⁸³ Das BVerfG hat schließlich die Gleichsetzung bejaht und anerkannt, dass Art. 2 Abs. 2 GG auch den Gesundheitsschutz erfasse, der durch Fluglärm beeinträchtigt werden könne.¹⁸⁴ Im Ergebnis sei auch „eine auf Grundrechtsgefährdungen bezogene Risikovorsorge von der Schutzpflicht der staatlichen Organe umfaßt“.¹⁸⁵ Eine Verletzung sei aber abzulehnen, da „eine etwaige Pflicht zur Nachbesserung evident verletzt, offensichtlich unbegründet“

¹⁸¹ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 49f. Im Hinblick auf die Rüge gegen die Bundes- und Landesbehörden war die Verfassungsbeschwerde unzulässig, denn diese hätten den Rechtsweg bestreiten müssen und gegen den Planfeststellungsbeschluss selbst vorgehen müssen (Rn. 42ff.).

¹⁸² BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 48: „Zu den Voraussetzungen einer zeitlich unbefristeten Verfassungsbeschwerde dieser Art wird im allgemeinen zumindest gehören, daß der Gesetzgeber trotz bestehender Handlungs- und Schutzpflichten gänzlich untätig geblieben ist. Ist der Gesetzgeber hingegen tätig geworden und enthält das Gesetz eine - sei es auch ablehnende - Regelung, dann hat er eine Entscheidung nicht ‚unterlassen‘. Wer diese Regelung als unzureichend ansieht, ist gehalten, sie in der in Abschnitt I erörterten Weise zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung zu stellen, also in erster Linie unmittelbar im Rahmen der Anfechtung eines Vollziehungsaktes oder - sofern die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen - unmittelbar mit einer Verfassungsbeschwerde, die innerhalb der in § 93 Abs. 2 BVerfGG im Interesse der Rechtssicherheit vorgeschriebenen Jahresfrist einzulegen ist. Nach Ablauf dieser Frist und außerhalb der Anfechtung konkreter Vollziehungsakte kann eine Verfassungsbeschwerde wegen Unterlassung allenfalls noch unter dem besonderen, in neueren Entscheidungen herausgearbeiteten und noch zu erörternden Gesichtspunkt in Betracht gezogen werden, der Gesetzgeber habe durch seine Untätigkeit eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Nachbesserung einer ursprünglich als verfassungskonform angesehenen Regelung verletzt.“

¹⁸³ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 55. Das Bundesverfassungsgericht verweist auf wissenschaftliche Erkenntnisse, die „somatische Einwirkungen“ bejaht hätten.

¹⁸⁴ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 54.

¹⁸⁵ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 60 mit Verweis auf BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 140ff. und BVerfG, Beschluss v. 20.12.1997 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30-96, juris Rn. 220 und Rn. 61. Dies wird in einer Entscheidung zum Rauchverbot in Gaststätten wiederholt („Rauchverbot“). BVerfG, Urteil v. 20.07.2008 – 1 1 BvR 3262/07 – (Rauchverbot), BVerfGE 121, 317-388, juris Rn. 119: „Aus Art. 2 Abs. 2 GG kann daher eine Schutzpflicht des Staates folgen, die eine Risikovorsorge gegen Gesundheitsgefährdungen umfasst. Angesichts der Zahl der Todesfälle, die sich nach wissenschaftlichen Erkenntnissen auf Erkrankungen durch Passivrauchen zurückführen lassen, ist zudem auch der Schutz des menschlichen Lebens betroffen. Die Verfassung begründet auch insoweit eine Schutzpflicht des Staates, die es ihm gebietet, sich schützend und fördernd vor das Leben jedes Einzelnen zu stellen.“

war.¹⁸⁶

c) Luftverunreinigungen

Die erste Entscheidung im Kontext grundrechtlicher Schutzpflichten gegen allgemein unterlassene Maßnahmen zur Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen erging 1983 wegen Luftverunreinigungen.¹⁸⁷ Diese zählt zur Judikatur der „Waldschadensentscheidungen“, die durch alle Instanzen hinweg diverse Gerichte der Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit beschäftigten. Hintergrund waren die in den 80er Jahren erhobenen Entschädigungsklagen mehrerer Eigentümer gegen staatliche Organe, wegen den seit der Mitte der 50er Jahre aufgetretenen Schäden an ihren Waldbeständen („neuartige Waldschäden“), die infolge von großräumigen Luftverunreinigungen verursacht worden waren. Diese wurden durch Emissionen von gewerblichen und industriellen Anlagen, privaten Feuerungsanlagen und Fahrzeugen aller Art hervorgerufen, was zum damaligen Zeitpunkt nach dem Stand der Wissenschaft streitig blieb. Es ging letztlich um Gefahren, die sich über das Umweltmedium (Luft) erst über kumulative Handlungen und über einen gewissen Zeitraum manifestierten. Die Entschädigungsklagen, also die haftungsrechtliche Verantwortung des Staates für diese, wurde durch die Gerichte im Instanzenzug verneint.

In der Verfassungsbeschwerde von 1983, die nicht zur Entscheidung angenommen wurde gemäß § 90 Abs. 2 BVerfGG, war Anknüpfungspunkt das fortdauernde Unterlassen des Gesetzgebers, die Luftverschmutzung nicht im ausreichenden Maß geregelt zu haben. Das Thema erlangte erhebliche mediale Aufmerksamkeit und beherrschte die öffentliche Diskussion.¹⁸⁸ Die Beschwerdeführer argumentierten erfolglos, dass „die zuständigen Organe [es] unter Verletzung ihrer verfassungsrechtlichen Pflichten versäumt [hätten], Regelungen mit dem Ziel einer erheblichen Verminderung der Gesamtmenge der

¹⁸⁶ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 74.

¹⁸⁷ BVerfG, Beschluss v. 14.09.1983 – 1 BvB 920/83 – (Waldschadensentscheidung I), NJW 1983, 2931. Die Verfassungsbeschwerde wurde mit einer kurzen Begründung nicht zur Entscheidung angenommen gemäß § 90 Abs. 2 BVerfGG.

¹⁸⁸ Die erste Verfassungsbeschwerde wurde von einem Professoren-Ehepaar erhoben, um den Umweltschutz mit Hilfe der Gerichte voranzutreiben und über die Verfassungsbeschwerde eine bessere Politik gegen Luftverschmutzung zu erzielen.

genannten Schadstoffemissionen zu statuieren.“¹⁸⁹ Zunächst hat das BVerfG bemerkt, dass gegen „fortlaufendes gesetzgeberisches Unterlassen“ nur ausnahmsweise Verfassungsbeschwerden zulässig sind, „wenn sich der [Beschwerdeführer] auf einen ausdrücklichen Auftrag des Grundgesetzes berufen [könne], der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im wesentlichen [bestimme]“.¹⁹⁰ Danach sei „[e]ine Schutzpflicht, die den Gesetzgeber zum Erlaß von Regelungen mit dem Ziel einer erheblichen Herabsetzung der Gesamtemissionsmenge verpflichtete, [...] allenfalls im Wege der Verfassungsinterpretation aus den in den Grundrechten verkörperten Grundentscheidungen herzuleiten.“¹⁹¹ Das BVerfG hat eine Schutzpflichtverletzung aus Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 und Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG in der Zulässigkeit mangels evidenter Verletzung verneint und dazu ausgeführt: „Unter Zugrundelegung dieses Prüfungsmaßstabs ist nicht erkennbar, daß der Gesetzgeber seine Pflicht, die Bürger vor gesundheitsgefährdender und eigentumsbeeinträchtigender Luftverschmutzung zu schützen, durch Unterlassen der von den Bf. geforderten Regelungen verletzt hat. Die Maßnahmen, die seit Beginn der siebziger Jahre getroffen worden sind, stehen einer solchen Beurteilung entgegen.“¹⁹² In diesem Zusammenhang hat das BVerfG die Komplexität der Materie, angesichts unsicherer wissenschaftlicher Erkenntnisse und „internationaler Verflechtungen“ als Anlass für die begrenzte verfassungsrechtliche Nachprüfung angesehen.¹⁹³ Zu Beginn hat es auf eine daraus resultierende Gefahr verwiesen, aufgrund ungesicherter Grundlagen weitreichende Entscheidungen für das Rechtsgebiet treffen zu müssen.¹⁹⁴

Eine zweite Verfassungsbeschwerde im Kontext der von Waldeigentümern verfolgten Waldschäden in Folge der Luftverschmutzung wurde 1998 nicht zur Entscheidung angenommen gemäß § 93a Abs. 2 BVerfGG.¹⁹⁵ In seiner Begründung des

¹⁸⁹ BVerfG, Beschluss v. 14.09.1983 – 1 BvB 920/83 – (Waldschadensentscheidung I), NJW 1983, 2931 (2932).

¹⁹⁰ BVerfG, Beschluss v. 14.09.1983 – 1 BvB 920/83 – (Waldschadensentscheidung I), NJW 1983, 2931 (2932).

¹⁹¹ BVerfG, Beschluss v. 14.09.1983 – 1 BvB 920/83 – (Waldschadensentscheidung I), NJW 1983, 2931 (2932).

¹⁹² BVerfG, Beschluss v. 14.09.1983 – 1 BvB 920/83 – (Waldschadensentscheidung I), NJW 1983, 2931 (2932) mit Verweis auf BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87.

¹⁹³ BVerfG, Beschluss v. 14.09.1983 – 1 BvB 920/83 – (Waldschadensentscheidung I), NJW 1983, 2931 (2932).

¹⁹⁴ BVerfG, Beschluss v. 14.09.1983 – 1 BvB 920/83 – (Waldschadensentscheidung I), NJW 1983, 2931 (2931) mit Verweis auf BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87.

¹⁹⁵ BVerfG, Beschluss v. 16.05.1998 – 1 BvR 180-/88 – (Waldschadensentscheidung II), NJW 1998, 3264. Die

Nichtannahmebeschlusses hat das BVerfG kurz wiederholt, dass eine Schutzpflicht aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG zwar möglich, aber nicht evident verletzt sei.¹⁹⁶ Interessant ist, dass sich das BVerfG hierbei auf die mangelnden wissenschaftlichen Erkenntnisse bezogen hat, die sich auf die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auswirken, ein Kontrollmaßstab nicht existiert habe.¹⁹⁷

2. Analyse im Kontext der Schutzpflichtendogmatik

Im Folgenden geht es um die Betrachtung der vom BVerfG angestellten Erwägungen zur Schutzpflichtenlage, konkreten Schutzpflichtverletzung und Kontrolldichte, um zu ermitteln, wie der Tatbestand umweltbezogener Schutzpflichten definiert worden ist. Die Rechtsfolgenrechtsseite spielt keine Rolle, da keine der Entscheidungen in der Sache erfolgreich war.

a) Schutzpflichtenlage

Zu der Frage, welche Gefahrenschwelle überschritten sein muss, um die Schutzpflichten des Staates als verletzt anzusehen, hat sich das BVerfG in seiner ersten Entscheidung 1975 bereits geäußert. Danach müsse die Schutzverpflichtung des Staates „um so ernster genommen werden, je höher der Rang des in Frage stehenden Rechtsgutes innerhalb der Wertordnung des Grundgesetzes anzusetzen“ sei („Schwangerschaftsabbruch I“).¹⁹⁸ In den atomrechtlichen Entscheidungen, die das BVerfG gleich zu Beginn dieser Judikatur beschäftigten, hat es auf das in einem Sachverhalt liegende Risiko eines künftigen Schadens abgestellt.

In der Entscheidung des Gesetzgebers, die Kernenergie friedlich zu nutzen, hat das

Verfassungsbeschwerde wurde mit einer kurzen Begründung nicht zur Entscheidung angenommen gemäß § 93a Abs. 2 BVerfGG.

¹⁹⁶ BVerfG, Beschluss v. 16.05.1998 – 1 BvR 180/88 – (Waldschadensentscheidung II), NJW 1998, 3264 (3265).

¹⁹⁷ BVerfG, Beschluss v. 16.05.1998 – 1 BvR 180/88 – (Waldschadensentscheidung II), NJW 1998, 3264 (3265): „Im Bereich der Luftreinhaltung kommt hinzu, daß verlässliche Erkenntnisse über die Auswirkungen von Luftverunreinigungen auf Mensch und Natur noch nicht vorliegen und die Materie internationaler Regelungen bedarf. Dem Gesetzgeber gebühren deshalb angemessene Erfahrungs- und Anpassungsspielräume. Ausgehend von diesem Prüfungsmaßstab gibt es keine Anhaltspunkte dafür, daß sich die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Bewältigung der Schutzaufgaben im Zusammenhang mit der allgemeinen Luftverunreinigung derart verengt haben könnte, daß verfassungsrechtlich nur noch die Zurverfügungstellung von Ausgleichsregelungen zugunsten der geschädigten Waldeigentümer in Betracht käme.“

¹⁹⁸ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 154.

BVerfG 1978 zur Frage ausgeführt, wann die Schutzpflicht zur Risikovermeidung verletzt sei, dass der Inhalt der Schutzpflicht „von der Art, der Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren, der Art und dem Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts sowie von den schon vorhandenen Regelungen“ abhängen („Kalkar I“).¹⁹⁹ Der Gesetzgeber müsse nicht jede Grundrechtsgefährdung mit absoluter Sicherheit ausschließen, um nicht „jede staatliche Zulassung der Nutzung von Technik [zu] verbannen“.²⁰⁰ Ungewissheiten „haben ihre Ursache in den Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens“; sie seien als „sozialadäquate Lasten von allen Bürgern“ zu tragen.²⁰¹ In seiner zweiten atomrechtlichen Entscheidung hat das BVerfG 1979 diese Ansicht wiederholt, dass über die Entscheidung die Kernenergie zu nutzen oder nicht, „allein der Gesetzgeber berufen [sei]; auch in einer notwendigerweise mit Ungewissheit belasteten Situation“ („Mülheim-Kärlich“).²⁰² Der Staat übernehme in diesem Fall eine Mitverantwortung.²⁰³ Die Entscheidungen zeigen, dass für besonders schützenswerte Rechtsgüter „bereits eine entfernte Wahrscheinlichkeit“ eines Schadenseintritts ausreicht, um die Schutzpflicht des Gesetzgebers konkret auszulösen.²⁰⁴ Damit erfasst werden auch „Regelungen, die im Laufe ihrer Vollziehung zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führen“ können.²⁰⁵

b) Konkrete Schutzpflichtverletzung und Kontrolldichte

Bereits in der ersten Entscheidung hat das BVerfG 1975 betont, dass der Staat entscheide, welche Schutzmaßnahmen er für „zweckdienlich und geboten“ hält („Schwangerschaftsabbruch I“).²⁰⁶ Erst später, in einer Entscheidung aus dem Jahr 1997, hat das BVerfG hinzugefügt, dass Schutzpflichten generell unbestimmt seien

¹⁹⁹ BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 117.

²⁰⁰ BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 119.

²⁰¹ BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 120.

²⁰² BVerfG, Beschluss v. 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30-96, juris Rn. 51.

²⁰³ BVerfG, Beschluss v. 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30-96, juris Rn. 54.

²⁰⁴ BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 118. Dem schloss sich der erste Senat an mit seiner atomrechtlichen Entscheidung an, BVerfG, Beschluss v. 20.12.1997 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30-96, juris Rn. 53.

²⁰⁵ BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 117.

²⁰⁶ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 157, Rn. 170. Hier wurde bereits problematisiert, dass die Schutzpflicht umfassend sei, auch in BVerfG, Urteil v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77 – (Schleyer), BVerfGE 46, 160-165, juris Rn. 13.

(„Vaterschaftsauskunft“).²⁰⁷ Das BVerfG ist in seiner ersten Entscheidung 1975 jedenfalls nur kurz auf den Spielraum des Gesetzgebers eingegangen, hat dann aber seine Aufgabe betont, die darin liege, zu überprüfen, „ob der Gesetzgeber im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten das Erforderliche getan [habe], um Gefahren von dem zu schützenden Rechtsgut abzuwenden“.²⁰⁸ Im Falle der strafrechtlichen Norm, die die Straffreiheit für Schwangerschaftsabbrüche in bestimmten Fällen anordnete, hat sich das BVerfG sehr ausführlich mit den Folgen der Legalisierung und des kausalen Zusammenhangs auseinandergesetzt. Es hat geprüft, ob „eine andere gleich wirksame rechtliche Sanktion zu Gebote stände, die [...] Schwangerschaftsabbrüche ebenso wirksam verhindert wie eine Strafvorschrift“.²⁰⁹ Das BVerfG hat in seinen nachfolgenden Entscheidungen die Verletzung der Schutzpflicht anhand dieses Maßstabes dann aber immer wieder verneint. In dem Verfahren über die Entführung des Dr. Hanns-Martin Schleyer, hat es 1977 abgelehnt, der Bundesrepublik Deutschland eine „bestimmte Entschließung vorzuschreiben“ („Schleyer“).²¹⁰ In dem Verfahren ging es um die Verpflichtung der Erfüllung von Terroristen gestellten Forderungen im Rahmen einer Entführung.²¹¹ Das BVerfG hat hier betont, dass die staatlichen Organe in eigener Verantwortung entscheiden, welche Maßnahmen sie für „zweckdienlich und geboten“ halten.²¹² Es hat dies mit der „verfassungsrechtlichen Lage“ begründet, die wegen der „Eigenart des Schutzes gegen lebensbedrohende terroristische Erpressungen“ eine „Festlegung auf ein bestimmtes Mittel“ ausschließen.²¹³ Das BVerfG hat hier also auf die besonderen Umstände des Sachverhalts abgestellt.

In den atomrechtlichen Verfahren hat es die im Atomgesetz geregelten

²⁰⁷ BVerfG, Beschluss v. 06. Mai 1997 – 1 BvR 409/90 – (Vaterschaftsauskunft), BVerfGE 96, 56-66, juris Rn. 29.

²⁰⁸ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 170.

²⁰⁹ BVerfG, Urteil v. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 – (Schwangerschaftsabbruch I), BVerfGE 39, 1-95, juris Rn. 168ff.

²¹⁰ BVerfG, Urteil v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77 – (Schleyer), BVerfGE 46, 160-165, juris Rn. 14, Rn. 17.

²¹¹ BVerfG, Urteil v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77 – (Schleyer), BVerfGE 46, 160-165, juris Rn. 1: „Der Antragsteller ist am 5. September 1977 nach Ermordung seiner Begleitpersonen von Terroristen entführt worden und befindet sich seither in deren Gewalt. Die Entführer haben gegenüber der Bundesregierung und dem Bundeskriminalamt die Freilassung des Antragstellers von der Erfüllung bestimmter Forderungen abhängig gemacht und bei Nichterfüllung dessen ‚Hinrichtung‘ angedroht. Sie fordern u. a., daß elf namentlich benannte, in Untersuchungshaft oder Strafhaft einsitzende Terroristen freizulassen sind und ihnen die Ausreise aus der Bundesrepublik zu gestatten ist.“

²¹² BVerfG, Urteil v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77 – (Schleyer), BVerfGE 46, 160-165, juris Rn. 14.

²¹³ BVerfG, Urteil v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77 – (Schleyer), BVerfGE 46, 160-165, juris Rn. 15.

Genehmigungsvoraussetzungen in der Begründetheit geprüft und entschieden, dass der Staat seine Schutzpflicht erfüllt habe.²¹⁴ Die im Atomgesetz niedergelegten Genehmigungsvoraussetzungen würden die Exekutive normativ zur „bestmögliche[n] Gefahrenabwehr und Risikovorsorge“ festlegen, Schäden an den grundrechtlichen Schutzgütern dadurch „nach dem Stand von Wissenschaft und Technik“ praktisch ausschließen („Kalkar I/ Mülheim-Kärlich“).²¹⁵ In seiner Entscheidung aus dem Jahr 1981 hat das BVerfG seine nachgerichtliche Prüfung erstmals mit Hilfe eines neuen Maßstabs begrenzt („Fluglärm“).²¹⁶ Es hat festgestellt, dass es nur eingreifen könne, wenn der Staat die Pflicht „evident“ verletzt habe.²¹⁷ Zur Begründung hat das BVerfG auf eine viel diskutierte Entscheidung über die verfassungsrechtliche Beurteilung der landesrechtlichen Zulassungsbeschränkungen für das Medizinstudium („Numerus Clausus I“) verwiesen, in der es geprüft hat, „ob den staatlichen Organen eine evidente Verletzung der in den Grundrechten verkörperten Grundentscheidungen zur Last zu legen sei“.²¹⁸ In dieser Weise hat das BVerfG auch in seinen Entscheidungsgründen zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde über die gesetzgeberische Pflicht, Fluglärm zu bekämpfen, argumentiert: „[Die] Begrenzung der verfassungsrechtlichen Nachprüfung erscheint deshalb geboten, weil es regelmäßig eine höchst komplexe Frage ist, wie eine positive staatliche Schutz- und Handlungspflicht, die erst im Wege der Verfassungsinterpretation aus den in den Grundrechten verkörperten Grundentscheidungen hergeleitet wird, durch aktive gesetzgeberische Maßnahmen zu verwirklichen ist. Je nach der Beurteilung der

²¹⁴ BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 120; Beschluss v. 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30-96, juris Rn. 54: „Dieser Schutzpflicht ist der Staat in der Weise nachgekommen, daß er die wirtschaftliche Nutzung der Atomenergie von einer vorherigen staatlichen Genehmigung und die Erteilung solcher Genehmigungen von näher geregelten materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen abhängig gemacht hat. Diese Genehmigungsregelung ist (...) durchaus ein geeignetes Mittel zum Schutz gefährdeter Dritter.“.

²¹⁵ BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 113, 120; Beschluss v. 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30-96, juris Rn. 55.

²¹⁶ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87.

²¹⁷ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 65.

²¹⁸ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 66 mit Verweis auf BVerfG, Urteil v. 18.07.1972 – 1 BvL 32/70 – (Numerus Clausus I), BVerfGE 33, 303-358, juris Rn. 62. In dem Verfahren begehrten zwei Verwaltungsgerichte vor BVerfG die Überprüfung der Rechtsnormen gemäß Art. 100 Abs. 1 GG; §§ 13 Nr. 11, 80ff. BVerfGG. In dieser Entscheidung ging es im Kern um die Ableitung eines originären Leistungsanspruchs aus einem Freiheitsrecht (Schaffung von Studienplätzen aus dem in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Recht auf freie Wahl des Berufes und der Ausbildungsstätte in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip), die das Gericht wegen des Vorbehalts des Möglichen letztlich offenließ.

tatsächlichen Verhältnisse, der konkreten Zielsetzungen und ihrer Priorität sowie der Eignung der denkbaren Mittel und Wege sind verschiedene Lösungen möglich. Die Entscheidung, die häufig Kompromisse erfordert, gehört nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dem demokratischen Prinzip in die Verantwortung des vom Volk unmittelbar legitimierten Gesetzgebers und kann vom Bundesverfassungsgericht in der Regel nur begrenzt nachgeprüft werden, sofern nicht Rechtsgüter von höchster Bedeutung auf dem Spiele stehen. [...] Im Bereich der Fluglärmbekämpfung kann dabei nicht außer acht bleiben, daß verlässliche wissenschaftliche Erkenntnisse über die Grenzen zumutbarer Fluglärmbelastungen noch nicht vorliegen und daß es sich schon wegen der internationalen Verflechtung des Flugverkehrs um eine komplexe Materie handelt [...].“²¹⁹ Zwar seien nach dem BVerfG auf dem Gebiet der Fluglärmbekämpfung gleichfalls noch keine befriedigenden Ergebnisse erreicht, eine Verletzung der Schutzpflicht unter Zugrundelegung seines begrenzten Prüfungsmaßstabes, sei aber nicht erkennbar.²²⁰

In der nachfolgenden Entscheidung 1987 hat das BVerfG ergänzt, dass dem Gesetzgeber und der Verwaltung bei der Erfüllung der Schutzpflichten ein „weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich“ zukomme („C-Waffen-Einsatz“).²²¹ In dieser entschied das Gericht über eine Verfassungsbeschwerde gegen die mangelnden Sicherheits- bzw. Katastrophenschutzvorkehrungen bei der Lagerung chemischer Waffen der Bundesregierung. Es hat erstmals mit Hilfe der bis heute geltenden Formel entschieden, dass die Beschwerdeführer bereits für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde schlüssig dargetun müssen, „daß die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder daß offensichtlich die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen“.²²² In der Entscheidung sah es diese Anforderungen als nicht erfüllt an.

²¹⁹ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 66.

²²⁰ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 67.

²²¹ BVerfG, Beschluss v. 29.10.1987 – 2 BvR 624/83 – (C-Waffen-Einsatz), BVerfGE 77, 170-240, juris Rn. 101.

²²² BVerfG, Beschluss v. 29.10.1987 – 2 BvR 624/83 – (C-Waffen-Einsatz), BVerfGE 77, 170-240, juris Rn. 101. In dem Verfahren ist die Geltendmachung der Schutzpflichtverletzung wegen mangelnder Substantiiertheit als unzulässig angesehen worden.

c) Meinungsstand Schrifttum

Dass die Schutzpflichtendogmatik vor umweltbezogenen Gefahren Anwendung finden kann, galt auch im Schrifttum als anerkannt.²²³ Es wurde schon früh diskutiert, dass aus den objektiven Grundrechtsgehalten der individuellen Freiheitsrechte gemäß dem Recht auf Leben, Gesundheit oder Eigentum nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG die staatliche Schutzpflicht folge, die Bürger auch vor Umweltgefahren zu schützen, die durch nicht vom Menschen verursachte Gefahren (sogenannte „apersonale Umweltgefahren“) hervorgerufen werden.²²⁴

Zur Schutzpflichtenlage ist ermittelt worden, dass das BVerfG für besonders schützenswerte Rechtsgüter angenommen hat, dass „bereits eine entfernte Wahrscheinlichkeit“ eines Schadenseintritts ausreiche, um die Schutzpflicht des Gesetzgebers konkret auszulösen.²²⁵ Konkret hieß es: „[O]b, wann und mit welchem Inhalt eine solche Ausgestaltung von Verfassungen wegen geboten sei, hänge von der Art, der Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren, der Art und dem Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts sowie von den schon vorhandenen Regelungen ab.“²²⁶ Dies wird im Schrifttum auch als „Je-desto-Formel“ bezeichnet, nach der die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit je geringer anzusehen sind, je gewichtiger das betroffene Rechtsgut ist.²²⁷ Betont wird, dass es dabei nicht darum gehe, ob eine von Privaten ausgelöste Tätigkeit rechtswidrig ist oder gegen die Verfassung verstößt, sondern, ob „auch eine auf Grundrechtsgefährdungen bezogene Risikoversorge von der Schutzpflicht der staatlichen Organe umfaßt werden [könne].“²²⁸ Über diese Erwägungen, so ist deutlich geworden, hat das BVerfG in seiner bisherigen

²²³ Weiterführende Hinweise in zusammenfassenden Darstellungen zur Schutzpflichtendogmatik mit Blick auf Umweltgefahren, z. B. in *Murswiek*, Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik 1985 (88ff.); *Steinberg*, Ökologische Verfassungsstaat 1988 (325ff.); *Callies*, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001 (312ff.).

²²⁴ Z. B. in *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (102f.); *Salzwedel*, in: *Insenz/ Kirshof* (Hrsg.), HSTR IV 2006, 1109 (1125); *Vofßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (7).

²²⁵ BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 118. Dem schloss sich der erste Senat mit seiner atomrechtlichen Entscheidung an, BVerfG, Beschluss v. 20.12.1997 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30-96, juris Rn. 53.

²²⁶ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 60.

²²⁷ Vgl. *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (107), ist der Ansicht, dass die materiell-polizeirechtlichen Maßstäbe und ihre Wahrscheinlichkeitsgrade nicht den Umfang der Schutzverpflichtung erklären können und damit die Frage, welche Gefahrenabwehr der Staat danach zu leisten hat.

²²⁸ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 60.

Rechtsprechung den Kausalverlauf und wissenschaftliche Erkenntnisse grundrechtlicher Schutzpflichten bei der Zulässigkeit gewürdigt.²²⁹

Die Rechtsprechung des BVerfG hat verdeutlicht, dass die konkrete Schutzpflichtenverletzung mit Hilfe der Evidenzkontrolle geprüft wird, die der maßgebliche Maßstab für die gerichtliche Kontrolldichte der grundrechtsbezogenen Schutzpflichten im deutschen Recht ist.²³⁰ Nach den Waldschadensentscheidungen hat das BVerfG seine restriktive Kontrolle bestätigt und eine Verletzung umweltbezogener Schutzpflichten des Staates immer im Rahmen der Zulässigkeit verneint. Beispielsweise in der Verfassungsbeschwerde von Minderjährigen, die den mangelnden Schutz vor Gesundheitsgefahren durch erhöhte Ozonkonzentrationen behaupteten.²³¹ Die Verfassungsbeschwerde wandte sich gegen die gesetzliche Anpassung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, das Verkehrsverbote zur kurzfristigen Bekämpfung erhöhter Ozonkonzentrationen vorsah.²³² Die Beschwerdeführer begehrten die Wiedereinführung der zuvor herrschenden Rechtslage, weil „der Gesetzgeber [...] seine Pflicht zum Schutz vor Gesundheitsgefahren [verletzt habe], weil die Verkehrsverbote erst bei einem inakzeptabel hohen Ozonkonzentrationswert zum Tragen kämen und deshalb die neue Regelung hinter dem bisher erreichten Schutzniveau zurückbleibe.“²³³ Das BVerfG

²²⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 59, prüft im Rahmen der Zulässigkeit: „Werden diese Untersuchungen zugrunde gelegt, dann bewirkt zwar der Fluglärm nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse möglicherweise noch keine Verletzung der körperlichen Unversehrtheit im engeren Sinne; jedoch ist eine nicht unerhebliche Gefährdung dieses durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützten Rechtsguts zu befürchten. [...] Die Mehrheit der Experten sowie der sachverständigen Behörden und Verbände vertreten hier die Auffassung, daß erheblich belästigender Verkehrslärm ein Gesundheitsrisiko darstelle, daß hingegen wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse darüber, ob und ab welchen Pegelwerten bei Verkehrslärm Gesundheitsschäden physiologischer Art auftreten könnten, zur Zeit nicht bekannt seien.“ BVerfG, Beschluss v. 16.05.1998 – 1 BvR 180-/88 – (Waldschadensentscheidung II), NJW 1998, 3264 (3265): „Es ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, daß der Staat auf andere Weise maßgeblich zu der allgemeinen Luftverunreinigung beigetragen hätte.“

²³⁰ Das Untermaßverbot taucht lediglich in Sondervoten (z. B. Sondervotum I, BVerfG, Urteil v. 20.07.2008 – 1 BvR 3262/07 – (Rauchverbot), BVerfGE 121, 317-388, juris Rn. 175) und in einer einzigen Entscheidung auf: BVerfG, Beschluss v. 28.05.1993 – 2 BvR 2/90 – (Schwangerschaftsabbruch II), BVerfGE 88, 203-366, juris Leitsatz 6, Ausführungen dazu ab Rn. 166ff: „Der Staat muß zur Erfüllung seiner Schutzpflicht ausreichende Maßnahmen normativer und tatsächlicher Art ergreifen, die dazu führen, daß ein - unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter - angemessener und als solcher wirksamer Schutz erreicht wird (Untermaßverbot)“. In dieser Entscheidung, die aber keinen Umweltbezug aufwies, hat das BVerfG betont, dass auch der Abwägungsspielraum des Staates zu beachten sei, der bei der Ausgestaltung seiner Schutzpflicht auch andere Grundrechtspositionen zu berücksichtigen und diese verhältnismäßig zuzuordnen habe, BVerfG, Beschluss v. 28.05.1993 – 2 BvR 2/90 – (Schwangerschaftsabbruch II), BVerfGE 88, 203-366, juris Rn. 390.

²³¹ BVerfG, Beschluss v. 29.11.1995 – 1 BvR 2203/95 – (Ozon), NJW 1996, 651.

²³² BVerfG, Beschluss v. 29.11.1995 – 1 BvR 2203/95 – (Ozon), NJW 1996, 651 (651).

²³³ BVerfG, Beschluss v. 29.11.1995 – 1 BvR 2203/95 – (Ozon), NJW 1996, 651 (651).

verneinte 1995 die Annahmeveraussetzungen dieser Verfassungsbeschwerde gemäß § 93a Abs. 2 BVerfGG und begründete dies mit seiner begrenzten richterlichen Kontrolldichte.²³⁴ Es verneinte 1997 erneut die Annahmeveraussetzung einer weiteren Verfassungsbeschwerde, die sich gegen den Betrieb einer neben einem Wohnhaus errichteten Transformatorenstation wegen Gesundheitsgefahren durch elektromagnetische Felder wendete.²³⁵ In dem selben Jahr ist auch die Verfassungsbeschwerde gegen die deutsche Beteiligung an einem Forschungsflug zum Planeten Saturn („Cassini/Huygens-Mission“) mit gleicher Begründung nicht zur Entscheidung angenommen worden.²³⁶

Die Zurückhaltung des BVerfG wurde oft kritisiert.²³⁷ Im Schrifttum wurde dazu vertreten, dass sich daher grundrechtliche Schutzpflichten nur auf eine Minimalposition beziehen, die keine „bestmögliche Gefahrenabwehr“ verlange.²³⁸ Danach wurde ferner vertreten, dass die deutsche Rechtsprechung den politischen Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers untermauert habe, indem das deutsche Verfassungsgericht es ablehne, ein

²³⁴ Zu diesem Zeitpunkt galt der § 93d Abs. 1 S. 2 BVerfGG noch nicht, sodass die Nichtannahmebeschlüsse noch Begründungen enthalten. BVerfG, Beschluss v. 29.11.1995 – 1 BvR 2203/95 – (Ozon), NJW 1996, 651 (651): „In der Rechtsprechung des BVerfG ist geklärt, daß Art. 2 II 1 i. V. mit Art. 1 I 2 GG den Staat verpflichtet, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen, d.h. auch, sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten Dritter zu bewahren (vgl. BVerfGE 88, 203 (251) = NJW 1993, 1751 m.w. Nachw.). Der Staat muß Maßnahmen normativer und tatsächlicher Art treffen, die dazu führen, daß ein unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter angemessener und wirksamer Schutz erreicht wird (Untermaßverbot; vgl. BVerfGE 88, 203 (254) = NJW 1993, 1751). Dem Gesetzgeber steht jedoch bei der Erfüllung dieser Schutzpflicht ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu, der auch Raum läßt, etwa konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen. Das BVerfG kann eine Verletzung der Schutzpflicht daher nur dann feststellen, wenn die staatlichen Organe gänzlich untätig geblieben sind oder wenn die bisher getroffenen Maßnahmen evident unzureichend sind (BVerfGE 56, 54 (80f.) = NJW 1981, 1655; BVerfGE 77, 170 (214f.) = NJW 1988, 1651; BVerfGE 79, 174 (201f.) = NJW 1989, 1271). Unter Zugrundelegung dieses Prüfungsmaßstabs ist nicht erkennbar, daß der Gesetzgeber seine Pflicht, die Bürger vor Gesundheitsgefahren durch erhöhte Ozonkonzentration zu schützen, verletzt hat.“

²³⁵ BVerfG, Beschluss v. 17.02.1997 – 1 BvR 1658/96 – (Trafostation), NJW 1997, 2509. Eine weitere Verfassungsbeschwerde wurde 2007 ebenfalls nicht zur Entscheidung angenommen, die sich gegen die baurechtliche Genehmigung einer Mobilfunkseanlage in der unmittelbaren Nachbarschaft wendete, BVerfG, Beschluss v. 24.01.2007 – 1 BvR 382/05 (Mobilfunkseanlage), NJW 2007, 805.

²³⁶ BVerfG, Beschluss v. 02.10.1997 – 1 BvR 1908/97 – (Saturn), NJW 1998, 975.

²³⁷ Z. B. *Hippel*, NJW 1985, 30 (31): „Im Hinblick auf das Ausmaß der Schäden, die nicht nur die Lebensqualität der heutigen Bevölkerung beeinträchtigen, sondern auch mehr und mehr die Lebensgrundlagen künftiger Generationen zerstören, wäre zumindest ein allgemeiner Hinweis auf die besondere Eilbedürftigkeit weiterer Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung legitim gewesen. Es bleibt abzuwarten, ob der Druck der öffentlichen Meinung ausreichen wird, um die notwendigen Reformen nun rasch genug zu erzwingen.“; *Roth-Stielow*, NJW 1984 (1942).

²³⁸ *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (107).

„Vordenker eines konkreten Umweltschutzprogramms sein“ zu wollen.²³⁹ Damit zusammen hänge die Einschätzung des BVerfG, „dass der Bürger ein Restrisiko, das mit der Nutzung heutiger Technologien verbunden [sei], als sozialadäquat hinzunehmen [habe].“²⁴⁰ Auch das Grundgesetz verdeutliche die Zurückhaltung, da ein Umweltgrundrecht fehle. Hierzu heißt es: „Die Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten stellt hier in der Praxis keinen Ersatz dar. Über sie kann Umweltschutz nur bewirkt werden, wenn grundrechtlich geschützte Individualgüter wie Leben, Gesundheit oder Eigentum konkret gefährdet werden. Der Maßstab des BVerfG für die Annahme eines Schutzpflichtverstoßes bleibt restriktiv.“²⁴¹ Schließlich existieren auch objektive staatliche Handlungsverpflichtung nur im Ansatz im Grundgesetz, die den Verfassungsauftrag zum Umweltschutz dem Gesetzgeber überlassen.²⁴²

III. Zwischenfazit: Instrumentalisierung der Schutzpflichtendogmatik hat sich für den Umweltschutz nie realisiert

Das BVerfG hat die grundrechtlichen Schutzpflichten durch seine Schutzpflichtendogmatik maßgeblich definiert und die konkrete Schutzpflichtverletzung letztlich durch seine richterliche Kontrolldichte determiniert.²⁴³ Die Evidenzkontrolle führte dazu, dass das Gericht ein Schutzdefizit nie bejaht und sich damit auch die Operationalisierung umweltrechtlicher Schutzstandards mit Hilfe der Schutzpflichtendogmatik nie realisiert hat.²⁴⁴

Der Hinweis einiger Meinungsvertreter im Schrifttum auf die vom BVerfG angestellte

²³⁹ *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (4, 8), ist der Ansicht, dass es kein Grundrecht auf Umweltschutz gebe, die nur durch die Schutzpflichtendogmatik des BVerfG kompensiert werden könne und die Handlungsverpflichtung des Art. 20a GG zu schwach ausgebildet sei.

²⁴⁰ *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (7).

²⁴¹ *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (8).

²⁴² *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (8); dazu auch *Calliess*, ZUR 2021, 323 (325ff; 331): ist der Ansicht, dass ein „materiell wirksames Grundrecht auf Umweltschutz“ zu uferlos und nicht bestimmbar sei und nur auf einen Ausgleich von diversen Interessen im Einzelfall begrenzt bleibe. Die Problematik war auch unter dem Stichwort der „ökologischen Krise“ bereits geführt worden, dass das Grundprinzip der Unantastbarkeit der Menschenwürde unter einer ökologischen Dimension neu bewertet werden müsse, z. B. in *Kloepfer*, Umweltstaat 1989 (31); *Murswiek*, Umweltschutz als Staatszweck 1995; *Bosselmann* 1998.

²⁴³ Hierzu → § 2, B., I.

²⁴⁴ Hierzu → § 2, B., II.

Evidenzkontrolle, die die Instrumentalisierung der Schutzpflichtendogmatik vor den Gefahren des Klimawandels als limitiert ansahen, erfolgte damit zu Recht.²⁴⁵ Die bisherigen Entscheidungen geben aber keinen Aufschluss darüber, welche grundrechtlichen Schutzobjekte und Schutzsubjekte von etwaigen grundrechtlichen Schutzpflichten erfasst wären, die sich auf klimabezogene Gefahren beziehen. Für diese Einschätzung ist die aktuelle höchstrichterliche Rechtsprechung zu betrachten.

C. Schutzpflichtendogmatik im Klimabeschluss des BVerfG

2021

Nachdem die grundrechtlichen Schutzpflichten im Kontext umweltbezogener Sachverhalte betrachtet wurden, geht es im Folgenden um die aktuellen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2021, die auch als Klimabeschluss bezeichnet wird. Diese Entscheidung determiniert die aktuelle Bedeutung der Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren und kann nunmehr aufgrund der dargestellten Grundlagen analysiert werden. Es geht im ersten Schritt darum die Entscheidung vorzustellen, die das BVerfG 2021 getroffen hat (→ I.). Im Anschluss wird der aktuelle Meinungsstand im Schrifttum untersucht und mit der zu Beginn dargestellten Diskussion über die materiell-rechtlichen und prozessualen Hürden in Kontext gesetzt (→ II.). Die Erkenntnisse ermöglichen es, die Schutzpflichtendogmatik und ihre Bedeutung im deutschen Recht als Instrumente für den Klimaschutz zu beurteilen (→ III. Zwischenfazit).

I. Vorstellung der Entscheidung

Hintergrund der Entscheidung sind vier einzelne Verfassungsbeschwerden natürlicher in Deutschland, in Bangladesch und Nepal lebender Personen und zweier Umweltverbände gegen einzelne Vorschriften des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) vom 12.12.2019.²⁴⁶

²⁴⁵ Hierzu → § 2, A., III.

²⁴⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris.

Die Beschwerdeführer beanstandeten diverse Vorschriften des KSG als verfassungswidrig, unter anderem auch das dort geregelte nationale Klimaschutzziel, dass die CO₂-Reduktion bis 2030 regelte. Danach sollten die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert werden, wobei die Minderung für das erste Zieljahr bis 2030 mit einer Minderungsquote von mindestens 55 % geregelt wurde (§ 3 Abs. 1 S. 2 KSG a. F.). Die Jahresemissionsmengen für die Sektoren waren in der zweiten Anlage zum KSG geregelt worden (§ 4 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Anlage 2 KSG a. F.). Die weitere schrittweise Begrenzung war durch Verordnungsermächtigung geregelt worden (§ 4 Abs. 6 KSG a. F.), danach sollte im Jahr 2025 die Bundesregierung für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung festlegen.

Mit dem Beschluss hat das BVerfG entschieden, dass die Regelungen der § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Anlage 2 des KSG a. F. mit den Grundrechten insoweit unvereinbar seien, als der Gesetzgeber keine Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 vorgesehen habe.²⁴⁷ Hinsichtlich der konkreten Grundrechtsverletzung bejaht es im Ergebnis eine Verletzung der Freiheitsrechte der Beschwerdeführenden aufgrund ihrer „intertemporalen Freiheitssicherung“.²⁴⁸ Das BVerfG hat den Gesetzgeber zur Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 nach Maßgabe seiner Begründung verpflichtet und eine Frist bis Ende 2022 gesetzt, um die „notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen“.²⁴⁹ Gleichwohl die Beschwerdeführenden diesen Rechtsverstoß, also die „Belastung durch künftige Minderungsmaßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Freiheitsrechte“ nicht explizit

²⁴⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Tenor zu 2. und Rn. 267, wonach das BVerfG begründet, warum es die Regelung nicht für nichtig erklärt gemäß § 95 Abs. 3 S. 1 BVerfGG, sondern es bei einer Unvereinbarkeitserklärung belässt und den Gesetzgeber verpflichtet, die Fortschreibung der Minderungsziele bis zu einem gewissen Zeitpunkt nach Maßgabe der Entscheidungsgründe neu zu regeln (Tenor zu 4.).

²⁴⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 183: „§ 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 sind jedoch insoweit verfassungswidrig, als sie unverhältnismäßige Gefahren der Beeinträchtigung künftiger grundrechtlicher Freiheit begründen. Weil die in den beiden Vorschriften bis 2030 vorgesehenen Emissionsmengen die nach 2030 unter Wahrung des verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzes noch verbleibenden Emissionsmöglichkeiten erheblich reduzieren, muss der Gesetzgeber zur Gewährleistung eines freiheitsschonenden Übergangs in die Klimaneutralität hinreichende Vorkehrungen treffen.“

²⁴⁹ Vgl. *Calliess*, ZUR 2021, 355 (356).

behaupteten, hat das BVerfG betont, innerhalb des Streitgegenstandes alle in Betracht zu ziehenden Grundrechte überprüfen zu können.²⁵⁰ Im Übrigen hat es die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen. Die von den Beschwerdeführern angegriffenen Emissionsziele bis 2030 und die hierzu bisher ergriffenen Maßnahmen Deutschlands sah es als verfassungsgemäß an. Das BVerfG hat dabei auch grundrechtliche Schutzpflichten geprüft. Weitere „eigenständige“ Klimarechte sind bereits in der Zulässigkeit als Ansätze abgewiesen und daher nicht geprüft worden.²⁵¹

Zur Zulässigkeit ist noch auszuführen, dass die Verfassungsbeschwerden der Umweltverbände mangels Beschwerdebefugnis als unzulässig verworfen wurden.²⁵² Auch die Verfassungsbeschwerden der natürlichen nicht in Deutschland lebenden Personen gegen das KSG waren nur zum Teil zulässig.²⁵³ Inzwischen ist das Klimaschutzgesetz angepasst worden, es enthält nunmehr die geforderte Ergänzung weiterer Minderungsquoten ab 2031. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber das Reduktionsziel bis 2030 freiwillig verschärft.²⁵⁴ Im Folgenden wird die Begründung des BVerfG nachvollzogen.

²⁵⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 127.

²⁵¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris, es verneint solche an drei Stellen: (i) Art. 20a GG kein subjektives Recht, dessen Schutzauftrag durchgesetzt werden könne (Rn. 112); (ii) keine Verletzung eines etwaigen eigenständigen Grundrechts auf ökologisches Existenzminimum (Rn. 113); (iii) keine Verletzung in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG auf eine klima- und umweltschonende Lebensweise mangels hinreichender Begründung (Rn. 135). Diese Erkenntnisse wurden in der vorliegenden Untersuchung auch berücksichtigt, zu den Ausführungen des Grundrechtsschutzes zugunsten klimabezogener Interessen → § 2, A., II.

²⁵² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris. Zwei Ansätze überprüft das Gericht, (i) zum einen verneint es eine Beeinträchtigung in die Eigentums- und Berufsfreiheit der Umweltvereinigung als juristische Person mangels konkreter Darlegung (Rn. 128); (ii) zum anderen verneint es die Möglichkeit, dass Umweltverbände als „Anwälte der Natur“ auftreten mangels einer solchen altruistischen Beschwerdebefugnis (Rn. 136).

²⁵³ In Bezug zu den Freiheitsrechten waren die Verfassungsbeschwerden unzulässig. In Bezug zur Schutzpflichtverletzung waren die Verfassungsbeschwerden der im Ausland lebenden Personen teilweise zulässig, im Übrigen aber unbegründet (unter Anpassung des Prüfungsmaßstabs für im Ausland lebenden Personen). Vgl. die nachfolgenden Ausführungen.

²⁵⁴ Neue Fassung durch Artikel 1 Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 18.08.2021 (BGBl. I 3905). In § 3 Abs. 1 KSG sollen die Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zu 1990 nunmehr um mindestens 65 % reduziert werden. Dies bedeutet eine Steigerung um 10 % gegenüber der alten Regelung des KSG von nur 55 %.

1. Zur Schutzpflichtendogmatik

a) Bejahung der Beschwerdebefugnis

Das BVerfG hat die Beschwerdebefugnis gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG der natürlichen in Deutschland lebenden Personen wegen einer möglichen Verletzung in die grundrechtlichen Schutzpflichten nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG bejaht.²⁵⁵ Die Beschwerdebefugnis hat es auch für die in Nepal und Bangladesch lebenden Beschwerdeführer bejaht, aber betont, dass bisher nicht geklärt sei, ob der Staat auch die Personen im Ausland vor den Folgen des globalen Klimawandels schützen müsse.²⁵⁶ Eine „subjektive Grundrechtsberechtigung“ von noch nicht geborenen Personen oder künftiger Generationen hat das BVerfG verneint.²⁵⁷ Später hat es spezifiziert, dass es sich in diesem Fall um eine „intergenerationelle Schutzverpflichtung“ handele, die allein objektivrechtlicher Natur sei.²⁵⁸

Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schließe den Schutz vor Beeinträchtigungen vor jeglichen Umweltbelastungen ein, dazu gehöre der drohende Klimawandel.²⁵⁹ Der Gesetzgeber könne daher seine Schutzpflicht durch unzureichenden Schutz vor Gesundheitsbeeinträchtigungen und Lebensgefahren durch den Klimawandel verletzt haben.²⁶⁰ Denn trotz des globalen Phänomens, dass offensichtlich nicht durch Deutschland allein aufgehalten werden könne, sei der Klimaschutzbeitrag Deutschlands „weder unmöglich noch überflüssig“.²⁶¹ Eine Verletzung der Schutzpflicht für das Eigentum der Beschwerdeführer nach Art. 14 Abs. 1

²⁵⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 97.

²⁵⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 101.

²⁵⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 109. Das BVerfG macht klar, dass die Rechte noch nicht geborener Menschen oder gar ganzer künftiger Generationen nicht subjektiver, sondern nur objektiver Art seien.

²⁵⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 146: „Diese intergenerationelle Schutzverpflichtung ist allerdings allein objektivrechtlicher Natur, weil künftige Generationen weder in ihrer Gesamtheit noch als Summe der einzelnen erst künftig lebenden Menschen aktuell grundrechtsfähig sind [...]“.

²⁵⁹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 99 mit Verweis auf seine ständige Rechtsprechung, beginnend mit BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147 (140f.).

²⁶⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 99.

²⁶¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 99.

GG sei ebenfalls möglich.²⁶² Die über das Sacheigentum hinausgehende Schutzpflichtverletzung nach Art. 12 Abs. 1 GG hat das BVerfG aber als nicht ersichtlich abgelehnt.²⁶³ Das BVerfG hat anschließend auch die gegenwärtige und individuelle Grundrechtsbetroffenheit bejaht. Hinsichtlich der gegenwärtigen Betroffenheit hat das BVerfG ausgeführt, dass die Erderwärmung, die durch Treibhausgasemissionen verursacht werde, nach „heutigem Stand zu weiten Teilen unumkehrbar“ sei, sodass das Voranschreiten des Klimawandels und die Beeinträchtigung der Rechte zu Lebzeiten der Grundrechtsträger nicht von vornherein ausgeschlossen werden könnte.²⁶⁴ Gegen die individuelle Betroffenheit spreche auch nicht, dass eine Vielzahl von Personen gleichermaßen vom Klimawandel betroffen sein werde, es handele sich daher nicht um eine unzulässige „Popularverfassungsbeschwerde“, denn „eine über die bloße eigene Betroffenheit hinausgehende besondere Betroffenheit, die die Beschwerdeführenden von der Allgemeinheit abheben würde, [werde] regelmäßig nicht verlangt.“²⁶⁵

Die Beschwerdebefugnis dieser Ausführungen wird aber nur hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen der § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Anlage 2 des KSG bejaht, die das Reduktionsziel bis 2030 festlegen. Das BVerfG hat hier die Möglichkeit bejaht, dass zu große Mengen an CO₂-Emissionen zugelassen worden seien, die somit zum weiteren Klimawandel beigetragen und damit die Gesundheit, das Leben, und das Eigentum der Beschwerdeführer gefährdet haben könnten.²⁶⁶ Die Zulässigkeit bezieht sich damit auf eine mögliche Unterschreitung zugelassener Emissionen bis zum Jahr 2030. Hinsichtlich anderer im KSG enthaltener Regelungen hat das BVerfG die Behauptung einer Schutzpflichtverletzung als unzulässig verneint, weil die Beschwerdeführer nicht dargelegt hätten, inwieweit die beanstandete Regelung den Klimaschutz verringere, sich auf den Klimawandel und damit aus den hieraus resultierenden Gefahren für die

²⁶² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 100.

²⁶³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 100.

²⁶⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 108 mit Verweis auf seine Rechtsprechung: „Der Möglichkeit eines Verfassungsverstößes kann hier nicht mit dem Hinweis entgegnet werden, das Risiko eines künftigen Schadens stelle nicht schon gegenwärtig einen Schaden und mithin keine Grundrechtsverletzung dar. Auch Regelungen, die erst im Laufe ihrer Vollziehung zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führen, können selbst schon mit dem Grundgesetz in Widerspruch geraten.“. Mit Verweis auf *Stuermlinger*, EurUP 2020, 169 (179); *Kahl*, JURA, 2021, 117 (125).

²⁶⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 110 mit Verweis auf VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 73.

²⁶⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 102.

Betroffenen insgesamt negativ auswirke.²⁶⁷ Das BVerfG hat argumentiert, dass eine Regelung, die keine Auswirkungen auf die zugelassene Menge an Treibhausgasen habe, die Gefahren des Klimawandels für die Betroffenen auch nicht verstärken könne. Dazu hat es festgestellt: „[a]ngesichts des genuin globalen Charakters des Klimawandels [sei] eine solche Gesamtwirkung aber von Bedeutung.“²⁶⁸

b) Verneinung einer Schutzpflichtverletzung

Das BVerfG hat festgestellt, dass gegenüber den in Deutschland und im Ausland lebenden Beschwerdeführern „wegen der Gefahren des Klimawandels Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 und aus Art. 14 Abs. 1 GG“ bestehen.²⁶⁹ Dazu hat es ausgeführt: „[Der Gesetzgeber] muss dem erheblichen Gefahrenpotenzial des Klimawandels durch Maßnahmen begegnen, die in internationaler Einbindung dazu beitragen, die menschengemachte Erwärmung der Erde anzuhalten und den daraus resultierenden Klimawandel zu begrenzen. Ergänzend sind positive Schutzmaßnahmen (sogenannte Anpassungsmaßnahmen) erforderlich, die die Folgen des Klimawandels lindern.“²⁷⁰ Eine Verletzung der Schutzpflichten für heute lebende Personen könne auch in der Zukunft liegen, vor allem wenn es um unumkehrbare Entwicklungen gehe.²⁷¹ Weiter hat das BVerfG ausgeführt: „Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach

²⁶⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 104f. Im Detail ging es um folgende weitere Angriffsgegenstände, wobei die Begründung des BVerfG sich nur auf den ersten und zweiten Angriffsgegenstand bezieht: (i) Übertragung der Emissionszuweisungen auf andere Mitgliedstaaten gemäß § 4 Abs. 3 S. 2 KSG (juris Rn. 104); (ii) Verordnungsermächtigung bzgl. der Jahresemissionsmengen in den Sektoren gemäß § 4 Abs. 5 KSG (juris Rn. 105); (iii) Verordnungsermächtigung zur Fortschreibung der Jahresemissionsmengen nach 2030 gemäß § 4 Abs. 6 KSG a. F. (juris Rn. 106, Rn. 111); (iv) Sofortprogramm und Klimaschutzprogramm gemäß § 8 KSG und § 9 KSG a. F. (juris Rn. 107). Der dritte und vierte Angriffsgegenstand sind als nicht beschwerdefähig verneint worden, weil nicht hinreichend dargelegt worden sei, inwieweit Schutzpflichten hierdurch verletzt werden.

²⁶⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris 104.

²⁶⁹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 144ff. In Bezug zu Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verweist das Gericht auch auf VG Berlin, Urteil v. 31. Oktober 2019 – 10 K 412.18 – juris Rn. 70.

²⁷⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 144. Das BVerfG betont in juris Rn. 149 nochmals, dass Maßnahmen zu verlangen seien, die einerseits dazu beitragen „die anthropogene Erderwärmung und den damit verbundenen Klimawandel zu begrenzen (vgl. auch Art. 2 Abs. 1 lit. a) PA)“ und andererseits „auch, soweit der Klimawandel nicht aufgehalten werden kann oder bereits eingetreten ist, den Gefahren durch positive Schutzmaßnahmen (sogenannte Anpassungsmaßnahmen, [...]) zu begegnen.“

²⁷¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 146. Es betont: „Diese intergenerationale Schutzverpflichtung ist allerdings allein objektivrechtlicher Natur, weil künftige Generationen weder in ihrer Gesamtheit noch als Summe der einzelnen erst künftig lebenden Menschen aktuell grundrechtsfähig sind.“ Es verweist auf seine bisherige Rechtsprechung BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89–147; BVerfG, Beschluss v. 20.12.1997 – 1 BvR 385/77 – (Mülheim-Kärlich), BVerfGE 53, 30; BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54–87.

Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen und insbesondere vor Schädigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen.“²⁷² Die Gefahren des Klimawandels seien auch erfasst.²⁷³ Der Staat sei verpflichtet, den Klimawandel zu begrenzen, wobei der globale Charakter dem nicht entgegenstehe, sondern im Gegenteil ein international ausgerichtetes Handeln verlange „auf Klimaschutzaktivitäten hinzuwirken“, die „ihren Beitrag zum Stopp des Klimawandels leisten“.²⁷⁴ Im Hinblick auf die in Nepal und Bangladesch lebenden Beschwerdeführer hat das BVerfG nicht entschieden, ob solche Schutzpflichten überhaupt existieren.²⁷⁵ Im globalen Kontext könne Deutschland, allein wegen seiner begrenzten Hoheitsgewalt, nicht die gleichen Klimaschutzmaßnahmen vornehmen, um die dort lebenden Personen zu erreichen.²⁷⁶ Der Inhalt der Schutzpflicht würde sich deshalb unterscheiden.²⁷⁷ Der deutsche Gesetzgeber hätte durch seine internationalen Bemühungen dieser schon genügt.²⁷⁸

Das BVerfG hat jedenfalls bezüglich der im Inland lebenden Personen verneint, dass der Gesetzgeber seine aus den Grundrechten folgenden Schutzpflichten verletzt habe.²⁷⁹ An dieser Stelle hat es die Formel wiederholt: „Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich

²⁷² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 147.

²⁷³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 148.

²⁷⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 149.

²⁷⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 174: „Es erscheint prinzipiell denkbar, bedarf hier aber letztlich keiner Entscheidung, dass grundrechtliche Schutzpflichten den Staat auch gegenüber den in Bangladesch und in Nepal lebenden Beschwerdeführenden verpflichten, gegen Beeinträchtigungen durch den globalen Klimawandel vorzugehen.“

²⁷⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 178. Konkretisierend führt das Gericht dazu aus (Rn. 181), dass Mitigations- und Adaptionsmaßnahmen zusammenhängen, Adaptionsmaßnahmen aber nicht möglich seien und deshalb die Erreichung des Schutzzwecks nach den grundrechtlichen Schutzpflichten nicht beurteilt werden können.

²⁷⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 175f.: „Unter welchen Umständen Grundrechte als Grundlage von Schutzpflichten gegenüber im Ausland lebenden Menschen zur Anwendung kommen, ist bislang nicht näher geklärt. [...] Eine Schutzpflicht gegenüber den in Bangladesch und in Nepal lebenden Beschwerdeführenden wäre hier jedenfalls nicht gleichen Inhalts wie gegenüber Menschen im Inland.“

²⁷⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 181.

²⁷⁹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 142, Rn. 151, Rn. 153ff., Rn. 172.

ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.“²⁸⁰

aa) Prüfung der offensichtlichen Ungeeignetheit

Der deutsche Gesetzgeber hätte danach Schutzvorkehrungen getroffen, die nicht offensichtlich ungeeignet seien.²⁸¹ Nur ein Ziel, dass nicht auf die Klimaneutralität ausgerichtet sei, wäre danach ungeeignet.²⁸² Dies sei hier nicht der Fall, da der Gesetzgeber mit dem KSG verdeutliche, die Treibhausgasneutralität bis 2050 zu verfolgen gemäß § 1 S. 3 KSG.²⁸³ Allein das auf ein bestimmtes Zieljahr ausgerichtete Neutralitätsziel wäre zwar ebenfalls nicht geeignet, eine bestimmte Temperaturschwelle zu wahren.²⁸⁴ Dies ist hier aber nicht der Fall. Die schrittweise Minderung gemäß § 3 Abs. 1 S. 1, § 4 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Anlage 2 des KSG a. F. sei eine geeignete „Regelungstechnik [...], eine bestimmte Temperaturschwelle zu wahren und entsprechend vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.“²⁸⁵

bb) Prüfung der offensichtlichen Unzulänglichkeit

Das BVerfG hat verneint, dass der vom Gesetzgeber vorgesehene Schutz völlig unzulänglich wäre.²⁸⁶ Völlig unzulänglich definiert das BVerfG einen Klimaschutz, der dem Klimawandel freien Lauf ließe, der allein Anpassungsmaßnahmen beinhalte.²⁸⁷ Der Gesetzgeber müsse also auch Minderungsmaßnahmen ergreifen, was er mit dem Klimaschutzgesetz und anderen Gesetzen getan habe, die den Treibhausgasausstoß beschränken.²⁸⁸

²⁸⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 152 mit Verweis auf BVerfG, Beschluss v. 29.10.1987 – 2 BvR 624/83 – (C-Waffen-Einsatz), BVerfGE 77, 170-240 (202).

²⁸¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 154.

²⁸² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 155.

²⁸³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 155.

²⁸⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 156.

²⁸⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 156.

²⁸⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 157.

²⁸⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 157: „Allein durch Anpassungsmaßnahmen ließen sich Lebens- und Gesundheitsgefahren auch in Deutschland nicht dauerhaft hinreichend begrenzen.“. Mit Verweis auf die Entscheidungen der Rechtbank Den Haag, v. 24.06.2015 – C/09/456689/ HA ZA 13-1396 –, Ziff. 475 und Hoge Raad, Entscheidung v. 20.12.2019 – 19/00135 –, Ziff. 7.5.3.

²⁸⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 157.

cc) Prüfung des Zurückbleibens hinter dem gebotenen Schutzziel

Das BVerfG hat schließlich verneint, dass das Paris-Ziel in § 1 S. 3 KSG (Punkt 1.), die für seine Umsetzung vorgesehenen Reduktionsmaßnahmen in § 3 Abs. 1 und in § 4 Abs. 1 S. 3 KSG a. F. (Punkt 2.) und die hierzu ergriffenen Maßnahmen (Punkt 3.) erheblich hinter dem gebotenen Schutzziel von Leben und Gesundheit gemäß dem Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zurückblieben.²⁸⁹ Das BVerfG hat geschlussfolgert, dass die Entscheidung, welche Klimaerwärmung hinzunehmen sei, normativer Art sei und eine Wertung verlange (zu Punkt 1.).²⁹⁰ Zwar seien die vom IPCC zuletzt angesehenen indizierten Kippunkte zu berücksichtigen.²⁹¹ Dass der Gesetzgeber das Paris-Ziel als Grundlage heranzieht, könne dann zwar weniger ambitioniert erscheinen.²⁹² Angesichts der wissenschaftlichen Ungewissheiten, verbleibe dem Gesetzgeber aber ein Entscheidungsspielraum.²⁹³ Eine Überschreitung dieses Spielraums hat das BVerfG nicht festgestellt.²⁹⁴ Klimaschutz und Grundrechtsschutz weisen zwar eine große Schnittmenge auf, seien aber nicht deckungsgleich: „so können zur Bewahrung eines umwelt-, tier- und menschenfreundlichen Klimas Maßnahmen geboten sein, derer es allein um des Schutzes von Leben und Gesundheit der Menschen willen nicht bedürfte, und umgekehrt.“²⁹⁵ Das BVerfG hat dazu festgestellt, dass es nur um den bedrohten Gesundheitsschutz gehe, der

²⁸⁹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 158.

²⁹⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 160.

²⁹¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 161 mit Verweis auf Hoge Raad, Entscheidung v. 20.12.2019 – 19/00135 –, Ziff. 4.2, 4.4.

²⁹² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 162.

²⁹³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 162 mit Verweis BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147 (130).

²⁹⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 163.

²⁹⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 163: „Es ist eben nicht von vornherein auszuschließen, dass eine Temperaturschwelle von 1,5 °C zwar zur Begrenzung des Klimawandels angeraten erscheint, zum Schutz menschlichen Lebens und menschlicher Gesundheit aber doch schon das vom deutschen Gesetzgeber übernommene Paris-Ziel ausreicht, den Temperaturanstieg auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen.“. Um den Unterschied zu verdeutlichen, geht das BVerfG auf die Anpassungsstrategie ein, BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 164: „Unterschiede zwischen Klimaschutz- und Gesundheitsschutzerfordernissen können sich auch deshalb ergeben, weil sich die Gefahren des Klimawandels für Leben und Gesundheit der Menschen zu einem Teil durch Anpassungsmaßnahmen lindern lassen. Während der Klimawandel als solcher nicht durch Anpassungsmaßnahmen verhindert werden kann und insoweit alle Anstrengungen auf die Begrenzung der Erderwärmung zu richten sind, ist bei den Gefahren für Leben und Gesundheit prinzipiell ein ergänzender Schutz durch Anpassungsmaßnahmen möglich.“.

auch, falls das Paris-Ziel nicht erreicht werde, nicht derart gefährdet sei,²⁹⁶ weil ergänzende Anpassungsmaßnahmen auch noch ergriffen werden können (zu Punkt 2.).²⁹⁷ Mit der gleichen Argumentation können auch die tatsächlich ergriffenen Maßnahmen noch erweitert werden, um die nationale Vorgabe zu erreichen (zu Punkt 3.).²⁹⁸

2. Zur intertemporalen Freiheitssicherung

a) Bejahung der Beschwerdebefugnis der in Deutschland lebenden Personen

Das BVerfG hat die Beschwerdebefugnis gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG in Grundrechte der natürlichen in Deutschland lebenden Personen bejaht, weil ab 2031 „möglicherweise sehr große Treibhausgaserminderungslasten auf sie zukommen“.²⁹⁹

Es gehe um eine Vorwirkung auf ihre künftige Freiheit.³⁰⁰ Es hat dazu festgestellt, dass erhebliche Reduktionen auf eine Zeit nach 2031 verschoben würden, um die durch Art 20a GG gebotenen „Treibhausgaserminderungslasten“ zu sichern: „Weitere Reduktionslasten könnten dann so kurzfristig zu erbringen sein, dass [...] ihre grundrechtlich geschützte Freiheit umfassend [bedroht wird]. Potenziell betroffen ist praktisch jegliche Freiheit [...]. Freiheit ist vom Grundgesetz vollständig durch spezielle Grundrechte, jedenfalls aber durch die in Art. 2 Abs. 1 GG, als dem grundlegenden

²⁹⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 166, danach seien selbst die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht ausreichend, um das durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gebotene Schutzniveau zu verletzen, die nämlich darauf hindeuten, dass auch das konkrete Reduktionsziel in § 3 Abs. 1 S. 1 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG a. F. nicht ausreiche, um die dem deutschen Beitrag entsprechende Gesamtreduktion und damit das in § 1 Satz 3 KSG genannte „deutlich unter 2-Grad-Ziel“ zu erreichen.

²⁹⁷ Die Beschwerdeführer konnten damit die Verletzung auch nicht dadurch begründen, dass die im Klimaschutzgesetz geregelten Reduktionsmaßgaben nicht geeignet seien, das Paris-Ziel einzuhalten, vgl. BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 158ff; 167: „Solange der Gesetzgeber das in § 1 Satz 3 KSG gesetzte Ziel nicht aufgibt, zur Einhaltung des dort zugrunde gelegten Paris-Ziels in absehbarer Zeit Klimaneutralität zu erreichen, und er den dazu in § 3 Abs. 1 und in § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 eingeschlagenen Reduktionspfad mit immer weiter steigenden Minderungsquoten (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 2 KSG) und mit jährlich weiter absinkenden Emissionsmengen (vgl. § 4 Abs. 6 Satz 1 KSG) fortsetzt, ist aus heutiger Sicht nicht erkennbar, dass ein verfassungsrechtlich hinreichender Gesundheitsschutz nicht jedenfalls durch ergänzende Anpassungsmaßnahmen möglich wäre.“

²⁹⁸ Die Beschwerdeführer konnten damit die Verletzung auch nicht dadurch begründen, dass die konkret ergriffenen Klimaschutzmaßnahmen nicht geeignet seien, das Reduktionsziel des Klimaschutzgesetzes einzuhalten, vgl. BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 170: „Reduktionsdefizite könnten innerhalb dieses Zeitraums noch kompensiert werden. § 4 Abs. 3 Satz 1 KSG sieht eine Nachholungspflicht bereits vor.“

²⁹⁹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 116.

³⁰⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 116.

Freiheitsrecht verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit geschützt [...]“.³⁰¹ Die Minderungslast bis 2030 wirke sich also auf die anstehende Zeit aus und bestimme faktisch und rechtlich vorwirkend über künftige Grundrechtsrestriktionen mit.³⁰² Maßgeblich sei das CO₂-Budget, dass sich zunehmend verringere und in Zukunft gravierende Grundrechtsbeeinträchtigungen rechtfertige, um die verfassungsrechtlich geforderte Klimaneutralität zu erreichen.³⁰³ Das BVerfG hat geschlussfolgert, „dass die Grundrechte des Grundgesetzes als intertemporale Freiheitssicherung vor Regelungen schützen, die einen solchen Verbrauch zulassen, ohne dabei hinreichend Rücksicht auf die hierdurch gefährdete künftige Freiheit zu nehmen [...]“.³⁰⁴ Das ungefähre Restbudget hat das BVerfG aus dem Reduktionsziel bis 2030 ermittelt, um so die Gefahr einschätzen zu können.³⁰⁵ Schließlich hat das BVerfG auch die individuelle und gegenwärtige Grundrechtsbetroffenheit bejaht.³⁰⁶ In Bezug zu den in Nepal und Bangladesch lebenden Beschwerdeführern hat das BVerfG dann aber dieses Erfordernis von vornherein verneint, da sie den zukünftigen freiheitsbeeinträchtigenden Maßnahmen in Deutschland nicht unterworfen seien.³⁰⁷

b) Bejahung des Grundrechtsverstoßes

Auf 30ig Seiten hat das BVerfG die Gründe für den Grundrechtsverstoß ausgeführt, der von § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Anlage 2 des KSG a. F. ausgeht. Die Entscheidung würde „unverhältnismäßige Gefahren der Beeinträchtigung künftiger grundrechtlicher Freiheit begründen“.³⁰⁸ Dies begründe eine „eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz umfassend geschützte Freiheit“.³⁰⁹ Das

³⁰¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 117.

³⁰² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 118: „Dabei kommt es für das Ausmaß drohender Freiheitseinbußen entscheidend darauf an, wieviel Zeit für den Übergang in die zum Schutz des Klimas irgendwann auch verfassungsrechtlich vorgegebene klimaneutrale Lebens- und Wirtschaftsweise verbleibt.“.

³⁰³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 120 mit Verweis auf Hoge Raad der Niederlande, Entscheidung v. 20. Dezember 2019 – 19/00135 –, Ziff. 7.4.3.

³⁰⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 122.

³⁰⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 124f.

³⁰⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 129ff.

³⁰⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 132.

³⁰⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 183.

³⁰⁹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 183, Rn. 184, Rn. 187.

BVerfG hat hier die durch das Grundgesetz geschützten sämtlichen menschlichen Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und die in Art. 2 Abs. 1 GG als dem grundlegenden „allgemeinen Freiheitsrecht“ verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit genannt.³¹⁰ Die CO₂-Emissionen führen zu negativen Klimafolgen, sodass das Budget in Zukunft Verhaltensweisen verbietet, die mit zunehmenden Klimawandel zunehmen, „das relative Gewicht der Freiheitsbetätigung“ nehme dadurch ab.³¹¹ Das Grundgesetz schütze die „intertemporale Freiheitssicherung“, die eine verhältnismäßige Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen hinweg verlange, also vor einer „einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft“ schütze.³¹² Die „Gefahr künftiger Freiheitseinbußen“ sei nicht gerechtfertigt.

Im Folgenden geht es um die Prüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Das BVerfG hat geprüft, inwieweit die oben zitierten Vorschriften des KSG mit den Grundentscheidungen des Grundgesetzes vereinbar sind (→ aa.) und inwieweit sie als unverhältnismäßige Belastungen anzusehen sind (→ bb.).

aa) Prüfung des Art. 20a GG

Grundrechtseingriffe lassen sich nur rechtfertigen, wenn diese mit den allgemeinen objektiven Verfassungsrechtssätzen vereinbar seien, dazu gehöre das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG.³¹³ Das BVerfG hat verneint, dass § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Anlage 2 des KSG a. F. oder die konkret getroffenen Einzelmaßnahmen gegen Art. 20a GG verstoßen.³¹⁴ Die verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Klimaschutz sei durch § 1 S. 3 KSG konkretisiert, also mit dem Ziel, den Anstieg der globalen

³¹⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 184 mit Verweis u. a. auf *Alexy*, Theorie der Grundrechte 1985 (309ff.), der in diesem Bereich das allgemeine Freiheitsrecht betrachtet.

³¹¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 183, Rn. 185.

³¹² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 183.

³¹³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 189f., in Rn. 191 betont das Gericht, dass die objektivrechtliche Schutzpflicht nicht über die Anforderungen des Klimaschutzgebots hinausgehen.

³¹⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 196ff. Insgesamt beschäftigt sich das Gericht mit vier Vorbringen: (i) Vereinbarkeit von § 3 Abs. 1 S. 2, § 4 Abs. 1 S. 3 KSG mit Art. 20a GG; (ii) Verfassungsverstoß wegen unzulänglicher Umsetzung von § 3 Abs. 1 S. 2 KSG; (iii) weitere Rationalitätsmaßgaben an die Gesetzgebung aus Art. 20a GG und (iv) Bemühensverpflichtungen bezüglich des 1,5 °C-Ziels. Die folgenden Äußerungen beziehen sich auf die zwei ersten Punkte.

Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.³¹⁵ Das Gericht legt damit die Temperaturschwelle des § 1 S. 3 KSG, als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung des Klimaschutzgebots, seiner Prüfung zugrunde.³¹⁶ Um zu beantworten, ob die Reduktionsziele wiederum mit diesem Ziel vereinbar sind, hat das BVerfG ein verbleibendes CO₂-Restbudget hergeleitet und geschlussfolgert, dass die Klimaneutralität danach noch wahrscheinlich erreicht werden könne, wenn auch alsbald zu realisieren sei.³¹⁷ Wenngleich es diese Zielerreichung auch hinterfragt hat, hat es die wissenschaftlichen Ungewissheiten betont, sodass der gesetzgeberische Entscheidungsspielraum noch nicht verletzt sei.³¹⁸ Auch die zum KSG ergriffenen Maßnahmen können noch so fortentwickelt werden, dass das Emissionsziel bis 2030 noch erreicht werden könne.³¹⁹

bb) Prüfung unverhältnismäßiger Belastungen

Schließlich hat das BVerfG die § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Anlage 2 des KSG a. F. an dem Gebot der Verhältnismäßigkeit geprüft.³²⁰ Es handele sich um „die aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit ergebende Pflicht des Gesetzgebers, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen“.³²¹ Die Verhältnismäßigkeit sei verletzt, da keine „Mindestregelungen über Reduktionserfordernisse nach 2030“ getroffen wurden und damit der freiheitsschonende Übergang in die Klimaneutralität gefährdet sei.³²² Denn das Gewicht der Freiheitsbetätigung würde mit fortschreitendem Klimawandel immer weiter abnehmen.³²³

³¹⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 197ff.

³¹⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 208.

³¹⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 233f.

³¹⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 214ff.

³¹⁹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 238.

³²⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 243ff.

³²¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 243.

³²² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 183.

³²³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 186: „Vor diesem Hintergrund begründen Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das

Das „verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot – verstärkt durch grundrechtliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG – [fordere] die Hinnahme erheblicher Freiheitseinschränkungen“, die unzumutbar seien können.³²⁴ Gleichwohl das BVerfG nicht feststellt, dass diese Beschränkung „so einschneidend ausfällt“ und tatsächlich mit einer „unzumutbaren Grundrechtsbeeinträchtigungen verbunden“ wäre.³²⁵ Dennoch sei aus dieser Überlegung heraus der Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten und mit sogenannten Planungshorizonten umzusetzen.³²⁶ Diese würden dann für den notwendigen „Entwicklungs- und Innovationsdruck“ sorgen.³²⁷

II. Analyse im Kontext der Schutzpflichtendogmatik

Im Folgenden wird der Meinungsstand im Schrifttum zum Klimabeschluss im Kontext der Schutzpflichtendogmatik und bisherigen Erwägungen betrachtet.³²⁸ Dabei wird ausgehend von der hier vorgeschlagenen Definition grundrechtsbasierter Schutzpflichten zwischen dem Tatbestand und den prozessualen Durchsetzungsmechanismen differenziert.³²⁹

1. Tatbestand

a) Schutzobjekte

Das Gericht hat ausdrücklich festgestellt, dass Schutzpflichten wegen der Gefahren des Klimawandels aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG bestehen.³³⁰ Der Staat sei zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels verpflichtet.³³¹ Die Berufsfreiheit kann

verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird (näher oben juris Rn. 117ff.).“.

³²⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 246.

³²⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 245.

³²⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 253 mit Verweis auf Irischer Supreme Court, Entscheidung v. 31. Juli 2020 – 205/19 –, Ziff. 6.45ff.

³²⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 249f.

³²⁸ Zur Diskussion im Schrifttum → § 2, A., I.

³²⁹ Zur Definition → § 1, D., I., 2.

³³⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 143.

³³¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 144.

im Übrigen nicht gerügt werden.³³² Abgesehen von der Rechtsgrundlage der genannten Grundrechte, hat sich das BVerfG auch konkret zu den von diesen geschützten Schutzobjekten, also den erfassten Rechtsgütern geäußert. Rechtsdogmatisch hat es im Rahmen des gebotenen Schutzziels bei der Begründetheit geprüft, ob der Gesetzgeber seine Schutzpflicht verletzt haben könnte.³³³ Das BVerfG hat betont, dass sich „der gebotene Gesundheitsschutz nicht ohne Weiteres mit denen des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG oder mit den einfachrechtlichen Klimaschutzvorgaben [decke]“. ³³⁴ Klimaschutz und Grundrechtsschutz weisen danach zwar eine große Schnittmenge auf, seien aber nicht deckungsgleich.³³⁵ Damit „können zur Bewahrung eines umwelt-, tier- und menschenfreundlichen Klimas Maßnahmen geboten sein, derer es allein um des Schutzes von Leben und Gesundheit der Menschen willen nicht bedürfte, und umgekehrt.“³³⁶ Für den Gesundheitsschutz käme es auch auf weitere Maßnahmen an, die nicht primär darauf zielen müssen, den Klimawandel aufzuhalten.³³⁷ Im Schrifttum wurde im Anschluss an den Klimabeschluss dazu vertreten, dass der Arten- und Tierschutz und breite Teile des Natur- und Landschaftsschutzes von der Schutzverpflichtung vor Klimagefahren nicht erfasst werden.³³⁸ Denn die Umwelt spiele nur indirekt eine Rolle, nämlich nur insoweit sich Klimagefahren auf die oben genannten Schutzgüter auswirken. Das BVerfG habe eindeutig im Rahmen der grundrechtlichen Rechtsgrundlagen auf den gegenwärtigen Gesundheits- und Eigentumsschutz abgestellt.³³⁹

Die maßgeblichen Schutzobjekte werden vom BVerfG im Kontext der grundrechtlichen Rechtsgrundlage diskutiert. Das Gericht hat in dieser Prüfung auch den

³³² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 98.

³³³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 163ff., im Prüfungspunkt des Zurückbleibens hinter dem gebotenen Schutzziel, ob ein unzureichender Schutz vor Gesundheitsbeeinträchtigungen, Lebensgefahren und Gefahren für das Eigentum nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG durch den Klimawandel besteht.

³³⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 170.

³³⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 163.

³³⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 163.

³³⁷ Im Folgenden BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 104f. Die Beschwerdebefugnis wurde nur hinsichtlich der gesetzlichen Regelung der § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Anlage 2 des KSG a. F. als zulässig bejaht, dass das Reduktionsziel bis 2030 festlegt.

³³⁸ Vgl. *Calliess*, ZUR 2021, 323 (325, 327).

³³⁹ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (914).

Anwendungsbereich der Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren bejaht. Die Entscheidungsgründe verdeutlichen dabei den Grundsatz des deutschen Individualrechtsschutzes.³⁴⁰ Die individuellen Grundrechte enthalten zwar eine ökologische Dimension, diese verwirklicht sich aber nur über eine Rückkoppelung an individuelle Rechtsgüter, die auch im Klimabeschluss im Vordergrund der Prüfung stehen. Individuelle Schutzobjekte, nicht die zu erreichende Klimaneutralität der Maßnahmen, sind daher maßgeblich. Damit ist geklärt, dass der Klimaschutz nur im Rahmen des gegenwärtigen Gesundheits- und Eigentumsschutzes adressiert werden kann.³⁴¹ Andernfalls nämlich würde es an der Beschwerdebefugnis der Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG oder Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO im Rahmen der Leistungs- oder Verpflichtungsklage fehlen.³⁴²

b) Schutzsubjekte

Was die Schutzsubjekte angeht, hat das BVerfG klargestellt, dass die natürlichen in Deutschland lebenden Personen wegen einer möglichen Verletzung in ihre grundrechtlichen Schutzpflichten nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG beschwerdebefugt gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG sind.³⁴³

Auch im Ausland lebende Personen könnten sich unter Umständen auf diese berufen, in diesem Fall verändere sich aber der Inhalt der Verpflichtung, also das was der deutsche Staat gegenüber diesen leisten müsse, um sie vor den Folgen des globalen Klimawandels zu schützen.³⁴⁴ Das BVerfG schlussfolgert: „Eine Schutzpflicht gegenüber den in Bangladesch und in Nepal lebenden Beschwerdeführenden wäre hier jedenfalls nicht gleichen Inhalts wie gegenüber Personen im Inland.“³⁴⁵ Das BVerfG hat dann in seinen Entscheidungsgründen über die Wirkung und Schutzmöglichkeiten gegenüber im Ausland lebenden Personen vor den Gefahren des Klimawandels entschieden, dass die

³⁴⁰ Zu den Grundsätzen des deutschen Individualrechtsschutzes → § 2, A., II., 1.

³⁴¹ Zur Diskussion → § 2, A., I., 1.

³⁴² Zu den Voraussetzungen der Klagebefugnis im deutschen Rechtsschutzsystem → § 2, A. I. 3.

³⁴³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 99.

³⁴⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 101, 152.

³⁴⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 176.

Schutzverpflichtung nicht vom deutschen Staat erreicht werden könne.³⁴⁶ Zwar folge aus Art. 1 Abs. 3 GG eine umfassende Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte, die Reichweite im Ausland könne sich aber unter Umständen unterscheiden.³⁴⁷ Wegen der begrenzten Einflussnahme auf den Klimaschutz im Ausland, sei es danach „vielmehr Aufgabe der betroffenen Staaten“, die „erforderlichen Maßnahmen auszuwählen und zu ergreifen“.³⁴⁸

Dazu wurde im Schrifttum angemerkt, dass das BVerfG nicht in Betracht gezogen habe, dass die im Ausland lebenden Personen bis 2030 nach Deutschland zuwandern können oder umgekehrt in Deutschland lebende Personen auswandern.³⁴⁹

Im Schrifttum bestand über diese Abgrenzung zuvor keine Kontroverse. Die zuvor geführte Diskussion beschränkte sich darauf, über internationale Menschenrechte die grundsätzliche Anerkennung grundrechtlicher Schutzpflichten zu begründen.³⁵⁰ Das BVerfG hat nunmehr im Klimabeschluss entschieden, dass etwaige klimaschützende Teilgewährleistungen der EMRK nicht über die in den Grundrechten angenommenen Schutzaufträge hinausgehen.³⁵¹ Damit wäre auch eine über die deutschen Staatsgrenzen hinausgehende Geltung mit diesen nicht begründbar.

c) Hinreichende konkrete Schutzpflichtverletzung

aa) Schutzpflichtenlage

Zunächst hat das BVerfG den zulässigen Kontrollgegenstand, also den konkreten

³⁴⁶ Das BVerfG hat dann nämlich nicht entschieden, ob Schutzpflichten für die im Ausland lebenden Beschwerdeführer überhaupt existieren, BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 174.

³⁴⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 175.

³⁴⁸ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 178.

³⁴⁹ *Sachs*, JuS 2021, 708 (709).

³⁵⁰ Zur Diskussion → § 2, A., I., 1.

³⁵¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 147: „Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben sich auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention positive Verpflichtungen des Staates zum Schutz vor lebens- und gesundheitsgefährdenden Umweltbeeinträchtigungen [...]. Daraus folgt jedoch, soweit erkennbar, kein weitergehender als der nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gebotene Schutz. (juris Rn. 147)“. Diese Ansicht ist im Schrifttum bisher noch auf keine Kritik gestoßen, vgl. schon *Voland*, NVwZ 2019, 114 (117f.); *Stuermlinger*, EurUP 2020, 169 (183f.): „Aufs Ganze gesehen ähneln sich die menschenrechtlichen Schutzpflichten aus der EMRK und die grundrechtlichen Schutzpflichten des GG somit sehr. Die Berücksichtigung der Wertungen der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR bei der Auslegung der Grundrechte führt daher nicht zu einem höheren Schutzniveau, als es sich ohnehin aus dem Grundgesetz ergibt.“

Anknüpfungspunkt für eine Schutzpflichtverletzung selbst, in der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde geprüft.³⁵² Dabei hat es die Möglichkeit einer Verletzung ausgeschlossen, wenn die Maßnahme nicht „die zugelassene Menge an Treibhausgasen erhöht und damit [nicht] die Gefahren des Klimawandels für die Betroffenen [verstärke]“.³⁵³ Ferner wurde die Beschwerdebefugnis anhand von zwei Kriterien geprüft, die letztlich auch zum Ausdruck bringen, dass die Schwelle der Grundrechtsgefährdung durch den Klimawandel erreicht ist. Es handelt sich um die unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit der Grundrechtsträger, von den Auswirkungen des Klimawandels nicht nur allgemein und in Zukunft betroffen zu sein. Die gegenwärtige Betroffenheit hat das BVerfG bejaht, denn es erscheine „nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Klimawandel noch zu Lebzeiten der Beschwerdeführenden so voranschreitet, dass deren durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechte beeinträchtigt werden [...]“.³⁵⁴ Unzulässig wäre dies nur, wenn „die Rechte noch nicht geborener Menschen oder gar ganzer künftiger Generationen geltend“ gemacht werden.³⁵⁵ Bei der unmittelbaren Betroffenheit hat das BVerfG dann verneint, dass es sich um eine unzulässige Popularverfassungsbeschwerde handele, nur weil in der Sachverhaltskonstellation, eine große Zahl von Personen durch Klimagefahren betroffen sei.³⁵⁶

Im Schrifttum wurde nur kommentiert, dass das BVerfG die Beschwerdebefugnis weit verstanden habe, um den Zugang zum Rechtsschutz zu gewährleisten.³⁵⁷ Dem Ergebnis, dass eine Popularverfassungsbeschwerde nicht geschaffen wurde, wurde zugestimmt.³⁵⁸

³⁵² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 103ff.

³⁵³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 105.

³⁵⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 108: „Der Möglichkeit eines Verfassungsverstößes kann hier nicht mit dem Hinweis entgegnet werden, das Risiko eines künftigen Schadens stelle nicht schon gegenwärtig einen Schaden und mithin keine Grundrechtsverletzung dar“, mit Verweis auf *Stuermöling*, EurUP 2020, 169 (179); *Kahl*, JURA, 2021, 117 (125) und bisherige Rspr. BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147 (141).

³⁵⁵ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 109, mit Verweis auf *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat 2001 (119f.); *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, 68. EL Februar 2013, Art. 20a GG, Rn. 95, 146.

³⁵⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 110, mit Verweis auf VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 73 und *Groß*, NVwZ 2020, 337 (340); *Meyer*, NJW 2020, 894, 895 (899); *Kahl*, JURA, 2021, 117 (125).

³⁵⁷ *Schlacke*, NVwZ 2021 (912).

³⁵⁸ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (916).

Das BVerfG definiert im Klimabeschluss nicht ausdrücklich, wann die Schwelle verfassungsrechtlich unerheblicher Beeinträchtigungen überschritten ist, damit staatliches Eingreifen für grundrechtliche Schutzpflichten vor Klimagefahren relevant wird. Das liegt zum einen daran, dass die Prüfung keinem Schutzbereich-Schranken-Schema folgt und zum anderen, dass das BVerfG bei der Frage der Wirksamkeit der getroffenen Schutzvorkehrungen einen eingeschränkten Kontrollmaßstab anwendet, der letztlich nicht trennscharf zwischen der Schutzpflichtenlage und der eigentlichen Verletzung unterscheidet.³⁵⁹ Die Prüfung fand nicht anhand der typischen Wahrscheinlichkeitserwägungen statt, auf die es im Rahmen umweltbezogener Schutzpflichten bei der Zulässigkeitsprüfung sonst abstellte.³⁶⁰ Über die Voraussetzungen der Beschwerdebefugnis scheint die Debatte im Schrifttum endgültig geklärt, gleichwohl es zu diesen Ausführungen ohnehin nur wenige Kontroversen gab.³⁶¹ Interessant ist, dass das BVerfG einen Zusammenhang zwischen dem Kontrollgegenstand, also der angegriffenen Maßnahme und den Gefahren des Klimawandels fordert. Es bleibt abzuwarten, von welchem Kausalitätsverständnis es bei dieser Prüfung in Zukunft ausgehen wird. Bislang existieren im Schrifttum hierzu noch keine Äußerungen.

bb) Maßstab der richterlichen Kontrolldichte

Im Rahmen der grundrechtlichen Schutzpflichten hat das BVerfG inhaltlich nicht geprüft, ob das Paris-Ziel gemäß § 1 S. 3 KSG als überholt gilt oder die Reduktionsziele in § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Anlage 2 des KSG a. F. und die darauf beruhenden konkreten Maßnahmen ausreichen, um dieses zu erreichen.³⁶² Nachdem Maßstab der Evidenzkontrolle hat das BVerfG „nur“ geprüft, ob die Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder erheblich hinter dem Schutzziel zurückgeblieben sind.³⁶³ Das BVerfG gelangt im Rahmen dieser Prüfung

³⁵⁹ Hierzu → § 2, D., I., 1., a).

³⁶⁰ Hierzu → § 2, B., II., 2., a).

³⁶¹ Zur Diskussion → § 2, A., I., 1.

³⁶² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 153, 180.

³⁶³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 152, auch mit Verweis auf BVerfG, Beschluss v. 29.10.1989 – 2 BvR 624/83 –, BVerfGE 77, 170-240 (214f.); und BVerfG, Urteil v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 –, BVerfGE 121, 317-388 (356).

zu dem Ergebnis, dass die Schutzvorkehrungen des deutschen Staates vor den Gefahren des Klimawandels daher ausreichen. Verletzt wären diese nur dann, wenn das Klimaziel nicht mehr auf die Klimaneutralität ausgerichtet sei und die Regelungstechnik dem Klimawandel freien Lauf ließe.³⁶⁴

Dazu wurde im Schrifttum kommentiert, dass die Schutzpflichtendimension restriktiv angewendet werde und das BVerfG sie ins Leere habe laufen lassen.³⁶⁵ Kritisiert wurde ferner, dass eine Vertretbarkeitskontrolle nicht erwogen werde.³⁶⁶ Andere sind der Ansicht, dass der Kontrollmaßstab sich in die bisherige Rechtsprechung einordne.³⁶⁷ Dass die Evidenzkontrolle nicht „aufgebohrt“ und „neu justiert“ werde, wird auch als positiv bewertet.³⁶⁸ Im Gegensatz zur Urgenda-Entscheidung werde dadurch der Gewaltenteilungsgrundsatz gewahrt.³⁶⁹

cc) Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse

Den Ausschlag für die Verneinung einer Schutzpflichtenverletzung gab auch, wie das BVerfG wissenschaftliche Erkenntnisse bewertet hat. Dieser Aspekt wird im Folgenden untersucht.

Das BVerfG hat im Klimabeschluss betont, dass es sich beim Klimawandel um Gefahren- und Risikoquellen handelt, deren Eintritt und Ausmaß noch wissenschaftlichen Ungewissheiten unterliegen.³⁷⁰ Hierzu heißt es: „Die Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten lässt sich nicht unmittelbar aus normativen Annahmen und Feststellungen zum Klimaschutz ableiten. [...] Es ist eben nicht von vornherein auszuschließen, dass eine Temperaturschwelle von 1,5 °C zwar zur Begrenzung des Klimawandels angeraten erscheint, zum Schutz menschlichen Lebens und menschlicher Gesundheit aber doch schon das vom deutschen Gesetzgeber übernommene Paris-Ziel ausreicht, den

³⁶⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 155, 157 im Prüfungspunkt über offensichtliche Ungeeignetheit und Unzulänglichkeit.

³⁶⁵ *Calliess*, ZUR 2021, 355 (357).

³⁶⁶ *Calliess*, ZUR 2021, 355 (357), ist der Ansicht, dass ein solche bei Überschreiten der planetaren Belastungsgrenzen angezeigt sei.

³⁶⁷ *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2087).

³⁶⁸ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (914).

³⁶⁹ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (914). Zu den Entscheidungen → § 1, D., II., 1., a).

³⁷⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 159ff.

Temperaturanstieg auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen.“³⁷¹ Eine Verletzung schließt das Gericht dann aus, weil der Gesundheitsschutz nicht nur von der Emissionsminderung, sondern auch „möglichen Anpassungsmaßnahmen“ abhängt, die „in einem untrennbaren Zusammenhang“ stehen.³⁷² Das BVerfG hat dabei zusammengefasst: „Unbeschadet strengerer Klimaschutzverpflichtungen, die aus Art. 20a GG folgen können, ist die Ausgestaltung der grundrechtlichen Schutzpflichtenerfüllung eine politisch zu verantwortende Kombination aus Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen und Ergebnis einer Abwägung möglicherweise entgegenstehenden Belangen.“³⁷³

Der Auszug aus den Entscheidungsgründen habe gezeigt zeigt, dass sich das BVerfG intensiv an wissenschaftlichen Erkenntnissen orientiert habe, was im Schrifttum begrüßt wurde.³⁷⁴ Die wissenschaftlichen Ungewissheiten haben bei der Prüfung der Schutzpflichten allerdings eine größere Rolle gespielt, als bei der Eingriffsprüfung.³⁷⁵ Das BVerfG habe letztlich auf den gegenwärtigen Grundrechtsschutz abgestellt und dadurch entschieden, dass zeitlich und inhaltlich noch genügend Zeit sei, „um das vorhandene Klimaschutzinstrumentarium noch fortzuentwickeln und einen ergänzenden Schutz der infrage stehenden Schutzgüter durch Anpassungsmaßnahmen zu gewährleisten.“³⁷⁶

Das BVerfG hat wissenschaftliche Erkenntnisse zwar einbezogen, ihnen aber keine weitergehende Wirkung in der Hinsicht zugesprochen, dass sie etwa über die völkerrechtlichen aktuell geltenden Schutzstandards hinaus den Maßstab setzen. Das Paris-Ziel wurde zwar gewürdigt, ein strengerer Schutz oder veränderter Prüfungsmaßstab folgte aus diesem nicht. Grund hierfür seien die erheblichen Unsicherheiten der wissenschaftlichen Erkenntnisse.³⁷⁷ In den gesetzgeberischen Entscheidungsspielraum will das Gericht nicht eingreifen. Das Paris-Ziel, das abgesehen davon auch

³⁷¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 163.

³⁷² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 181.

³⁷³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 177.

³⁷⁴ *Calliess*, ZUR 2021 (355); *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2086); *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (915).

³⁷⁵ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (915). Ähnlich *Calliess*, ZUR 2021, 355 (356): „Da Art. 20 a GG gerade mit seiner Ausrichtung auf die ‚künftigen Generationen‘ den Maßstab des Vorsorgeprinzips bereithält, hätte das BVerfG auf dieser Basis sowohl im Rahmen einer Verfahrenskontrolle als auch einer inhaltlichen Vertretbarkeitskontrolle überprüfen können (vgl. immerhin Rn. 139ff.), ob der Gesetzgeber seinen daraus resultierenden Sorgfaltspflichten nachgekommen ist“.

³⁷⁶ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (914).

³⁷⁷ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 211f.

wissenschaftlich begründet wurde, ist in dieser Logik auch nur anwendbar, weil Deutschland Vertragspartner des Pariser Abkommen ist und sich an diesem festhalten lassen muss.³⁷⁸ Damit bestätigt das Gericht die Entscheidung des VG Berlin von 2019, dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse des IPCC den Inhalt der Schutzpflichten nicht unmittelbar bestimmen, weil es sich beim anzusetzenden Maßstab um eine Rechtsfrage handelt.³⁷⁹ Damit hat das BVerfG auch die im Schrifttum bereits kontrovers diskutierte Debatte über den Kontrollmaßstab dahingehend beendet, dass eine Vertretbarkeitskontrolle aktuell ausgeschlossen ist.³⁸⁰

d) Unmöglichkeit der Schutzzieleerreichung

Das BVerfG hat auch die Schutzzieleerreichung angesprochen, weil das „isolierte Handeln der Bundesrepublik für Klimawandel und Klimaschutz offensichtlich nicht umfänglich kausal [sei]“.³⁸¹ Dem Klimaschutzgebot könne das nicht entgegengehalten werden, weil die Maßnahmen Deutschlands in „weltweite Klimaschutzbemühungen eingebunden [seien]“, die als „Teil der Gesamtanstrengung geeignet [seien], das Ende des Klimawandels herbeizuführen“.³⁸² Das BVerfG geht in seinen Entscheidungsgründen anschließend sehr umfangreich auf die internationale Zielsetzung und vertraglichen Vereinbarungen ein, die ein „Vertrauen in die Erfüllungsbereitschaft der Vertragsstaaten“ voraussetzen und verweist auf Art. 20a GG, der einen globalen effektiven Klimaschutz fordere, der durch das Paris-Abkommen definiert werde.³⁸³

Im Schrifttum wurden die Ausführungen des BVerfG als überzeugend angesehen.³⁸⁴ Der Staat solle sich seiner Verantwortlichkeit nicht entledigen können.³⁸⁵

Das BVerfG hat damit die im Schrifttum bereits bestehende Debatte dahingehend entschieden, dass die globale Dimension des Klimawandels die Schutzpflicht

³⁷⁸ Hierzu → § 1, D., II., 2., b), cc).

³⁷⁹ VG Berlin, Urteil v. 31.10.2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 78, 81f.

³⁸⁰ Zur Diskussion → § 2, A., I., 1.

³⁸¹ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 202.

³⁸² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 202, mit Verweis auf vgl. *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1394).

³⁸³ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 204, mit Verweis auf die Diskussion der Bedeutung völkerrechtlicher Anreize, u. a. *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1575f.).

³⁸⁴ *Calliess*, ZUR 2021, 355 (356); *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2091).

³⁸⁵ *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (914).

Deutschlands nicht entfallen lassen.³⁸⁶

2. Durchsetzungsmechanismen

Das BVerfG hat nicht definiert oder bestimmt, wie die Klimaschutzziele in Zukunft zu erreichen sind. Im Folgenden geht es auch nicht darum zu überprüfen, ob aufgrund der „intertemporalen Freiheitssicherungspflicht“ eine erneute Verfassungsbeschwerde denkbar erscheint.³⁸⁷ Die Klimaschutzziele sind als objektive Rechtspflichten einzuhalten, daher ist klar, dass Deutschland seine Klimaziele verfolgen und einhalten muss. Die weitere gerichtliche Kontrolle der Zielverfehlung wird als „bislang völlig offen“ bezeichnet.³⁸⁸ Dies soll in Bezug zur Schutzpflichtendogmatik anhand der bereits ermittelten Rechtswege kurz überprüft werden.³⁸⁹

a) Gegen legislatives Unterlassen

Das BVerfG hat im Klimabeschluss thematisiert, wenn auch nicht in der Ausführlichkeit, dass ein gesetzgeberisches Unterlassen im Rahmen der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90ff. BVerfGG und gemäß § 95 Abs. 1 BVerfGG nur zulässig gerügt werden kann, um die völlige Untätigkeit des Gesetzgebers als solche oder die Untätigkeit zur Nachbesserung einer ansonsten nicht geregelten Konstellation zu beseitigen.³⁹⁰ Ohne die Entscheidung zu zitieren, greift das Gericht hier auf seine ältere Rechtsprechung zurück. Unzureichende Rechtsakte müssen danach immer unmittelbar fristgerecht gemäß § 93 Abs. 2 BVerfGG angegriffen werden, andernfalls kann die Untätigkeit nur als „verfassungsrechtliche Pflicht zur Nachbesserung einer ursprünglich als verfassungskonform angesehene Regelung“ beseitigt werden.³⁹¹ Damit konnten die Beschwerdeführenden nicht das gesetzgeberische Unterlassen „als solches“ zulässig

³⁸⁶ Zur Diskussion → § 2, A., I., 1.

³⁸⁷ Hält dies für möglich *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (915). Zweifel von *Weschpfennig*, in: Fellenberg/Guckelberger, § 4 KSG, Rn. 28, der der Ansicht ist, dass das BVerfG schließlich nur einen „allgemeinen reduktionsbezogenen Planungshorizont“ gefordert hat.

³⁸⁸ Vgl. von *Weschpfennig*, in: Fellenberg/Guckelberger, § 4 KSG, Rn. 28.

³⁸⁹ Hierzu → § 2, A., I., 3.

³⁹⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 95.

³⁹¹ BVerfG, Beschluss v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – (Fluglärm), BVerfGE 56, 54-87, juris Rn. 48.

beanstanden.³⁹² Ein solcher Anknüpfungspunkt wäre danach unzulässig.

Damit ist die Nachbesserungspflicht zu diskutieren. Im Schrifttum wurde festgestellt, dass das BVerfG der Legislative eine „anspruchsvolle Aufgabe der Zukunftsgestaltung unter seiner intensiven Kontrolle vorgezeichnet“ habe.³⁹³ Ob allerdings weitere Nachbesserungspflichten im Rahmen der Verfassungsbeschwerde als legislatives Unterlassen angegriffen werden können, erscheint zweifelhaft.³⁹⁴ Nach den Entscheidungsgründen des BVerfG und seiner bisherigen Rechtsprechung wäre nur noch eine ungeplante Regelungslücke innerhalb des Klimaschutzgesetzes ohne das Fristerfordernis des § 93 Abs. 2 BVerfGG als zulässiger Verfassungsbeschwerdegegenstand denkbar. Das Klimaschutzgesetz von 2019 wurde aber sehr umfangreich durch den Gesetzgeber im Anschluss an die Entscheidung des BVerfG ergänzt. Im Hinblick zu einer möglichen weiteren Zielverfehlung hat das BVerfG klar gemacht, dass es diese wegen des gesetzgeberischen Ermessensspielraums und verbleibender wissenschaftlicher Ungewissheiten nicht einschätzen wird. Ein erheblicher Begründungsaufwand ist also erforderlich, um die Hürde des § 93a BVerfGG zu überwinden.

Deshalb könnte sich die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76ff. BVerfGG anbieten, die zwar die richterliche Kontrolldichte in Bezug zur Schutzpflichtendogmatik nicht verändert, allerdings den Prüfungsmaßstab gemäß § 78 BVerfGG erweitert auf eine Überprüfung mit dem gesamten Verfassungsrecht. Der Antrag ist zudem unbefristet zulässig und ein Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller muss nicht vorliegen. Lediglich ein besonderes Klarstellungsinteresse als ungeschriebene Zulässigkeitsvoraussetzung muss gegeben sein. Im Schrifttum wird dies nur angedeutet und bisher kaum diskutiert.³⁹⁵

b) Gegen exekutives Unterlassen

Verpflichtungsansprüche könnten gegenüber der Exekutive in Zukunft eine Rolle spielen,

³⁹² BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – (Klimabeschluss), juris Rn. 95.

³⁹³ *Sachs*, JuS 2021, 708 (710).

³⁹⁴ Zuletzt waren weitere Klimaklagen vor dem BVerfG erfolglos, Beschluss. v. 18.01.2022 – 1 BvR 1565/2 –, juris.

³⁹⁵ Zur Diskussion → § 2, A., I., 1.

weil die Bundesregierung bei der Umsetzung des KSG nunmehr eine Schlüsselrolle einnimmt.³⁹⁶

In engen Grenzen ermöglicht das KSG nunmehr, dass mit Verbandsklagerechten gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG Vollzugsdefizite der Exekutive beseitigt werden können.³⁹⁷ Bei diesen Klagen handelt es sich um objektive Verfahren, die einen Rückgriff auf grundrechtliche Schutzpflichten ausschließen.³⁹⁸

Begehren, die auf die Anpassung des Klimagesetzes oder sonstiger Maßnahmen durch die Exekutive gerichtet sind, wären schon wegen des Angriffspunkts problematisch, da die Zuständigkeit hierfür nach der Wesentlichkeitstheorie beim Parlament liegt.³⁹⁹ Statthafte Klage ist hierfür gemäß § 43 Abs. 2 S. 1, § 111, § 113 Abs. 4 VwGO die Leistungsklage oder, wenn der Subsidiaritätsgrundsatz in § 43 Abs. 2 VwGO nicht verletzt ist, die Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO.⁴⁰⁰ Allerdings würde sich hier erneut die Problematik der richterlichen Kontrolldichte stellen, die wegen der örtlichen Zuständigkeit gemäß § 52 Nr. 5 VwGO im Falle einer Klage vor dem VG Berlin verhandelt werden würde, das wahrscheinlich wieder auf die Rechtsprechung des BVerfG zur Evidenzkontrolle verweisen wird.⁴⁰¹ Eine Diskussion steht im Schrifttum noch aus.

3. Bedeutung der „Vorwirkung der Freiheitsrechte“

Das BVerfG hat im Klimabeschluss Freiheitsrechte als verletzt angesehen und als die maßgebliche Rechtsgrundlage die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG identifiziert, die durch eine „eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden“ verletzt wurde.⁴⁰² Es hat damit die gesetzliche Regelung der Reduktionsziele innerhalb des KSG als Ermöglichung von Emissionen angesehen, die ein rechtswidriges Verhalten erlaubt, das in die Freiheit der Beschwerdeführer eingreift und abgewehrt werden kann.

³⁹⁶ Vgl. *Voland*, NVwZ 2019, 114 (116). Zum KSG → § 2, A., II., 2., a).

³⁹⁷ Vgl. *von Weschpfennig*, in: Fellenberg/Guckelberger, § 4 KSG, Rn. 30.

³⁹⁸ Hierzu § 2, A., I., 3., a).

³⁹⁹ Hierzu § 2, A., I., 3., b).

⁴⁰⁰ Zu den Rechtsbehelfen → § 2, A., II., 2., a).

⁴⁰¹ Zur Entscheidung des VG Berlin und zur Diskussion → § 2, A., I.

⁴⁰² Hierzu → § 2, C., I., 2.

Die Entscheidung wird als überraschende Wende angesehen.⁴⁰³ Im Schrifttum wird betont, dass nur die besondere Sachverhaltskonstellation es ermögliche, die „unzureichende Regelung“ als Eingriff zu qualifizieren, weil das BVerfG von einer „Vorwirkung“ der Grundrechte auf die „verhältnismäßige Verteilung der Freiheitsrechte über die Generation“ im spezifischen Fall der Klimagefahren ausgehe.⁴⁰⁴ Die Abwehrsituation funktioniere nur, weil man die Freiheit von heute, als die Unfreiheit aller von morgen begreife.⁴⁰⁵ Der Ansatz des BVerfG wurde von einigen als innovativ gelobt, von anderen als unbekannte Konstruktion mit rechtsdogmatischen Fehlern kritisiert.⁴⁰⁶ Das BVerfG nimmt jedenfalls, wie auch schon in vorherigen Entscheidungen, die Prüfung einer Abwehr- und Schutzsituation vor und verdeutlicht dies durch verschiedene Prüfungsschritte.⁴⁰⁷ Die Prüfung des Eingriffs wird im Schrifttum bereits kontrovers diskutiert, was hier nicht näher ausgeführt werden soll.⁴⁰⁸ Es geht im Folgenden um die Abgrenzung der Ansätze.

Die Konstellation hätte nach Meinung einiger im Schrifttum nämlich auch für die Schutzpflichtendogmatik fruchtbar gemacht werden können.⁴⁰⁹ Dazu heißt es: „Anknüpfend hieran hätten die Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 und 14 Abs. 1 GG im Gleichlauf mit den intertemporalen Vorgaben des Art. 20 a GG und gegenläufigen grundrechtlichen Abwehrrechten im Rahmen eines mehrpoligen

⁴⁰³ *Calliess*, ZUR 2021 (355); *Sachs*, JuS 2021 (708); *Schlacke*, NVwZ 2021 (912).

⁴⁰⁴ Vgl. *Sachs*, JuS 2021, 708 (711); „Keinesfalls darf die neue Rechtsfigur verallgemeinert und auf andere Fallgestaltungen (etwa: die Alterssicherung heute junger Menschen) übertragen werden. Es ist mit dem Demokratieprinzip nicht in Einklang zu bringen, dass das BVerfG den Staat strikt verpflichtet, den Bürgern absehbar grundrechtsbeeinträchtigende Handlungsweisen gesetzlich zu verbieten.“ Es wird vertreten, dass im Ergebnis der Anwendungsbereich klein gehalten werden soll, *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2089): „Zweitens wird im Klima-Beschluss immer wieder auf die Irreversibilität des Klimawandels als Voraussetzung für die Annahme einer Pflicht zur „verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“ hingewiesen.“; *Muckel*, JA 2021, 610 (613), ist der Ansicht, dass die in den Medien nach dem Klimabeschluss diskutierten Themen, wie Verbot von Kurzstreckenflügen zeigen, dass das BVerfG den Anwendungsbereich der Schutzpflichten wohl nicht weiter öffnen wollte.

⁴⁰⁵ Die Diskussion um diese Annahme steht noch aus, vgl. Schlussfolgerung *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (917).

⁴⁰⁶ Kritik in *Calliess*, ZUR 2021, 355 (357); *Sachs*, JuS 2021, 708 (710).

⁴⁰⁷ Z. B. in seiner atomrechtlichen Entscheidung BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – (Kalkar I), BVerfGE 49, 89-147, juris Rn. 114: „§ 7 Abs 1 und 2 AtomG verstößt nicht gegen Grundrechte oder objektivrechtliche, aus der Grundrechtsordnung herzuleitende Schutzpflichten.“

⁴⁰⁸ Weitere Ausführungen in *Calliess*, ZUR 2021, 355 (356f.); *Constanze*, ZRP 2021, 149; *Sachs*, JuS 2021, 708 (710).

⁴⁰⁹ *Sachs*, JuS 2021, 708 (710f.); *Calliess*, ZUR 2021, 355 (357): „Angesichts der Innovationskraft des Klimabeschlusses an anderen Stellen ist es überraschend und bedauerlich, dass der Erste Senat das Potential der grundrechtlichen Schutzpflichten nicht kohärent und konsequent am in anderen Entscheidungen etablierten Untermaßverbot entfaltet. Anknüpfend“; *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2089).

Verfassungsrechtsverhältnisses konkretisiert werden können.“⁴¹⁰ Die Kritik richtet sich an die unterschiedlichen Freiheitshorizonte, die auch Schutzpflichten beinhalten.⁴¹¹ Die mit der gesetzlichen Regelung verbundene „Zulassung“ von menschlichen Tätigkeiten könne nicht als Eingriff qualifiziert werden, weil sie sich darauf beschränke, „den Menschen nicht zu verbieten, sich in grundrechtsbeeinträchtigender Weise zu verhalten“.⁴¹² Es wird auch die Meinung vertreten, dass das BVerfG die Schutzpflicht in ein Abwehrrecht umgedeutet habe.⁴¹³ Das betreffe zum Beispiel die Überlegungen zu der Verhältnismäßigkeitsprüfung, die dem Untermaßverbot ähnelten.⁴¹⁴ Hierzu wird behauptet: „Bei Vorliegen eines Grundrechtseingriffs ist nämlich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung zu prüfen, ob der Gesetzgeber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet hat, der im Kern ein Übermaßverbot enthält. Dies ist in der Regel die zentrale Frage. Demgegenüber steht bei der Schutzpflichtenprüfung die Frage im Vordergrund, ob der Gesetzgeber zu wenig getan und somit gegen das Untermaßverbot verstoßen hat. Und genau darum ging es letztlich im Klima-Beschluss, wie schon der unter II 2 genannte stattgebende Tenor, aber auch zahlreiche Entscheidungsgründe zeigen.“⁴¹⁵ Für die Verurteilung seien Schutzpflichten naheliegender gewesen, weil es sich um eine Konstellation eines staatlichen Unterlassens gehandelt habe.⁴¹⁶ Die Verpflichtung des Staates die Emissionsregelung anzupassen, habe nicht zur Eingriffssituation gepasst.⁴¹⁷ Des Weiteren wird angeführt, dass auch der Schutzbereich des Grundrechts der intertemporalen Freiheit und dessen Rechtsgrundlage sehr vage geprüft wurden.⁴¹⁸ Der Meinungsstreit betrifft am Ende die Abgrenzung zwischen dem Schutzbereich von

⁴¹⁰ Calliess, ZUR 2021, 355 (357).

⁴¹¹ *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2088f): „Diesen Weg erkennt und benennt der Erste Senat auch im Klima-Beschluss, versperrt ihn aber sogleich wieder ohne Not, indem er diese Zukunftsgerichtetheit der grundrechtlichen Schutzpflichten auf eine „intergenerationelle Schutzverpflichtung“ reduziert, die dann unter Hinweis auf die fehlende Grundrechtsfähigkeit künftiger Generationen auf eine objektivrechtliche Pflicht heruntergekocht wird.“. Andere begrüßen, dass die intergenerationelle Wirkung von Schutzpflichten nicht versubjektiviert wurde, *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (914).

⁴¹² *Sachs*, JuS 2021, 708 (710).

⁴¹³ *Calliess*, ZUR 2021, 355 (357).

⁴¹⁴ *Calliess*, ZUR 2021, 355 (357).

⁴¹⁵ *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2088).

⁴¹⁶ *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2088); *Calliess*, ZUR 2021, 355 (356f).

⁴¹⁷ *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2089).

⁴¹⁸ *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2089).

Freiheitsrechten und der Schutzpflichtverletzung des Staates und damit verbundenen Risikosphären.⁴¹⁹ Mehrheitlich galt die Auffassung, dass es sich um zwei Pflichtenaspekte handele, die sich „in unterschiedlicher rechtstechnischer Form“ aktualisieren.⁴²⁰ In der Theorie sollte der „nichtstaatliche Übergriff“ vom „Eingriff“ über die Frage abgrenzbar sein, wer die Gefahrenquelle verursacht habe. Die Ansicht, dass sich Schutzpflichten und Abwehrrecht ausschließen, wurde schon immer als ein in der Praxis schwieriges Problem wahrgenommen.⁴²¹ Die Perspektive bestimme, wer für die vorgefundene Gefahr verantwortlich sei.⁴²² Die bisherige Kasuistik wurde als „zufällig und ergebnisorientiert“ kritisiert.⁴²³ Rechtssetzung definiere immer, wie Private interagieren und lösen zwangsläufig Zurechnungsfragen durch potenziell schädigende Handlungen Dritter aus.⁴²⁴ Dies wurde auch für Immissionsbetroffene im Rahmen der Waldschäden vor Jahrzehnten schon thematisiert.⁴²⁵ Hierbei wurden etwaige Duldungspflichten diskutiert, die durch die vom Staat erlaubten Belastungen ausgingen.⁴²⁶ Auch, wenn es um die Verantwortung des Staates für legislatives oder exekutives Unrecht in einem

⁴¹⁹ Das wird auch bei der Entscheidungsbesprechung deutlich, z. B. *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (914): „Dennoch bereitet gerade das klassische Subsumieren der Schutzpflichten den Boden für die neuartige Fortentwicklung der Freiheitsrechte zu intertemporalen Grundrechten: Ohne die verletzten Freiheitsgrundrechte explizit zu benennen, [...] sieht [das Gericht] einen Eingriff in ihren Schutzbereich [...] begründet [...]. [...] Die in der Zukunft zu erwartenden freiheitsbeschränkenden Auswirkungen staatlichen Handelns bestimmen mithin Intensität und Qualität des Eingriffs zum jetzigen Zeitpunkt. Auf diese Weise koordiniert das Gericht in dogmatischer Hinsicht auf der Ebene des Eingriffs in den Schutzbereich die Abwehr- mit der Schutzpflichtendimension in intertemporaler Weise. Denn die staatlichen Schutzpflichten werden zukünftiges Eingreifen erfordern.“. Später heißt es *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (916), dass die Entscheidung rechtsdogmatisch die „Koordination von grundrechtlichem Abwehrrecht und staatlicher Schutzpflicht auf der Eingriffsebene“ behandle.

⁴²⁰ *Isensee*, Grundrecht auf Sicherheit 1983 (33); *Alexy*, Theorie der Grundrechte 1985 (415), der den Unterschied als „folgenreich“ und „fundamental“ bezeichnet. Dazu auch *Dreier*, in: *Dreier GG*, 2013, Vorb. Art. 1 GG, Rn. 101: „Während die Abwehrkomponente sich im bilateralen vertikalen Verhältnis zwischen Staat und Bürger entfaltet, ist für die Schutzpflichtkomponente die mehrpolige Konstellation eines Schutzpflichtendreiecks (Staat – Störer – Opfer) kennzeichnend.“.

⁴²¹ *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (88): „Die gedankliche Trennlinie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Grundrechtsübergreifen scheint abstrakt leicht zu ziehen. In der Praxis aber ist diese Grenzziehung häufig problematisch und unsicher.“. Zu den möglichen Grenzfällen staatlicher Beteiligungen, vgl. *Höfling*, in: *Sachs GG*, 9. Aufl. 2021, Art. 1 GG, Rn. 37f.

⁴²² *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (89).

⁴²³ *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (90).

⁴²⁴ *Dietlein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (88).

⁴²⁵ Hierzu → § 2, B., II., 1., c).

⁴²⁶ Im Rahmen der Waldschäden führte die Anknüpfung des BVerfG an das staatliche Unterlassen daher zu Kontroversen, die bis heute aber Mindermeinungen darstellen, vgl. *Roth-Stielow*, NJW 1984, 1942; *Hippel*, NJW 1986, 592; *Murswiek*, NVwZ 1986, 611; *Schenke*, NJW 1988, 857; *Schwabe*, in: *Thieme (Hrsg.)*, Ausgleich für Waldschäden 1988, 51; *Hippel*, NJW 1998, 3254.

haftungsrechtlichen Sinne ging,⁴²⁷ stand dahinter der Ansatz, die „staatliche Ermächtigung zum privaten Eingriff“ als Grundrechtseinschränkung anzuerkennen.⁴²⁸ Gleichwohl sich diese Ansicht damals nicht durchgesetzt hat, wurde im Schrifttum schon vor Jahrzehnten vertreten, dass dies möglich sei, weil die Schutzbereiche der Abwehrrechte bereits auf Grundrechtsgefährdungen ausgedehnt worden seien, die „im Vorfeld verfassungsrechtlich relevanter Grundrechtsbeeinträchtigungen liegen“ und „nichtsdestoweniger unter bestimmten Voraussetzungen als Eingriffe in den grundrechtlich geschützten ‚status negativus‘ [gewertet wurden].“⁴²⁹

Es verwundert daher nicht, dass einige die Eingriffs-Dogmatik begrüßen.⁴³⁰ Es wird auch die Ansicht vertreten, dass das BVerfG bestätigt habe, „dass der Staat Inhaber des Gewaltmonopols“ sei und „Personen durch unzulängliche Verbote rechtswidriger Angriffe Dritter Duldungspflichten auferlege, die als Eingriffe an den Abwehrrechten zu messen seien“.⁴³¹ Andere würdigen die Entscheidung positiv, weil das BVerfG die „starrten Grenzen der Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten“ überwunden habe.⁴³² Schon vor dem Klimabeschluss ist ausgeführt worden, dass die Schützenden auch diejenigen seien, gegenüber denen der Staat Verbote aussprechen muss und wird: „Insofern geht es hier nicht nur um die Abwägung widerstreitender Grundrechte, sondern auch um den Schutz der Menschheit vor sich selbst.“⁴³³ Im Schrifttum könnte diese Diskussion eine wichtige Rolle spielen.

Auffällig ist, dass im Fall von künftigen Freiheitseinbußen eine vorausschauende Planung erfolgen müsse, auch wenn hier zur Begründung auf dieselben Gesundheitsgefahren verwiesen wird, die im Rahmen der Schutzpflichten als Risiko nicht fassbar waren.

⁴²⁷ Weitere Ausführungen in *Mewes*, Haftungsrecht in der Risikogesellschaft 2006; *Brining*, in: Hecker/ Hendlar et al. (Hrsg.), Haftung für Umweltschäden 2013, 139; *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht 2013.

⁴²⁸ Weitere Ausführungen in *Murswiek*, Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik 1985 (93ff.), der dies mit Menschenrechten begründet, die „überpositiv“ seien: „Das bedeutet vor allem, daß dieser Güter rechtlich nicht verfügbar sind, also insbesondere von der staatlichen Rechtsordnung dem Individuum nicht genommen und nicht einem anderen Subjekt zugewiesen werden dürfen.“. Kritisch zu dieser Herleitung, *Diellein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (151f.).

⁴²⁹ *Diellein*, Grundrechtlichen Schutzpflichten 1991 (88).

⁴³⁰ *Verheyen*, ZRP 2021 (133).

⁴³¹ *Sachs*, JuS 2021, 708 (710), verweist auf *Murswiek*, Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik 1985 (102ff.). Diese Erläuterungen zu der Konstruktion finden sich in *Murswiek*, Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik 1985 (91ff.), der u. a. verweist auf, *Schwabe*, Grundrechtsdogmatik 1977 (213ff.).

⁴³² *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (914).

⁴³³ Vgl. *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1396).

Inhaltliche Parameter stellt das Gericht jedenfalls nicht auf, sondern „nur“ formelle Anforderungen, denen der Gesetzgeber bereits nachgekommen ist.

III. Zwischenfazit: Bedeutung der Schutzpflichtendogmatik als Instrumente des Klimaschutzes wurde durch den Klimabeschluss limitiert

Das BVerfG bestätigt, dass die Schutzpflichtendogmatik vor den Gefahren des Klimawandels Anwendung findet. Diese können nur verletzt sein soweit sie sich auf die individuellen Grundrechtsschutzgüter der Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG auswirken.⁴³⁴ Solche grundrechtsbasierten Schutzpflichten bestehen ferner nur für die natürlichen in Deutschland lebenden Personen.⁴³⁵ Für die im Ausland lebenden Personen werden diese am Ende verneint, das BVerfG stellt klar, dass die Maßnahmen des deutschen Staates gegenüber diesen nicht den gleichen Inhalt haben können.

In Bezug zum Schutzdefizit, steht außer Frage, dass das BVerfG die Instrumentalisierung der Schutzpflichtendogmatik für eine etwaige Verbesserung des Klimaschutzes zum aktuellen Zeitpunkt im Ergebnis aber verneint.⁴³⁶ Zum einen, weil die Anforderungen des grundrechtlich gebotenen Schutzniveaus der Gesundheits- und Eigentumsschutzgüter nicht mit denen des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG gleichgesetzt werden.⁴³⁷ Zum anderen, weil die Prüfung nur einer Evidenzkontrolle unterliegt.⁴³⁸ Der Inhalt und Umfang grundrechtlicher Schutzpflichten werden somit von dem begrenzten Prüfungsumfang der richterlichen Kontrolldichte determiniert. Damit hat das BVerfG seine bisherige Rechtsprechung zu umweltbezogenen Schutzpflichten bestätigt.⁴³⁹ Die Handlungsoptionen des Staates sind also noch nicht so verengt, dass Schutzpflichten des Staates verletzt werden. Grundrechtsbasierte Schutzpflichten können theoretisch

⁴³⁴ Hierzu → § 2, C., I., 1. und II., I., a).

⁴³⁵ Hierzu → § 2, C., I., 1. und II., I., b).

⁴³⁶ Hierzu → § 2, C., I., 1. und II., I., c).

⁴³⁷ Hierzu → § 2, C., I., 1. und II., I., c), aa).

⁴³⁸ Hierzu → § 2, C., I., 1. und II., I., c), bb).

⁴³⁹ Hierzu → § 2, B., II., 2. und III.

eingefordert werden, sind aber praktisch auf ein Mindestmaß an Klimaschutz beschränkt, sodass leistungsrechtliche Ansprüche ausgeschlossen sind.

Die Schutzpflichtendogmatik könnte im Umkehrschluss spätestens dann relevant werden, wenn die Gefahren unmittelbar bevorstehen und die wissenschaftlichen Ungewissheiten dieser Einschätzung geringer werden. Die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse haben an der Einschätzung des BVerfG jedenfalls nichts geändert, gleichwohl sie bei der Evidenzkontrolle berücksichtigt wurden.⁴⁴⁰ Danach muss das deutsche Klimaziel zwingend auf eine fristgerechte Klimaneutralität gemäß dem Paris-Ziel, das der Gesetzgeber in § 1 S. 3 KSG statuiert, ausgerichtet sein und mit einer schrittweisen Minderung geregelt sein und implementiert werden. Eine richterliche Überprüfung der Reduktionsziele fand nicht statt, gleichwohl die Entscheidung normativer Art ist.

Im Gegensatz dazu hat das BVerfG bei der Überprüfung einer Freiheitsverletzung sehr umfangreich analysiert, welche Emissionsmenge für Deutschland theoretisch noch verbleibt, um die Temperaturschwelle einzuhalten, auch, wenn es eine Verletzung nicht feststellte.⁴⁴¹ Die Bedeutung der Schutzpflichtendogmatik ist auch aus diesem Grund limitiert worden. Die Abgrenzung zwischen der „Vorwirkung“ eines Eingriffs und der Schutzpflichtendogmatik, wurde zugunsten des Eingriffs entschieden.⁴⁴² Die doppelte Wirkung der Rechtsnormen könnte damit wieder ein aktuell zu diskutierendes dogmatisches Problem sein.

Ein anderer Aspekt ist, ob in Zukunft legislatives Unterlassen und die Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90ff. BVerfGG prozessual weiter im Vordergrund stehen werden. Denkbar ist eine Nachbesserung bestehender Regelungen.⁴⁴³ Das BVerfG stellt an die Zulässigkeit des Beschwerdegegenstandes hohe Anforderungen nach den § 93 Abs. 1, § 93a, § 93d Abs. 1 S. 2 BVerfGG und auch die inhaltliche Prüfung ist bereits durch den Klimabeschluss vorgezeichnet.⁴⁴⁴ Die abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76ff. BVerfGG würde hinsichtlich der Schutzpflichtendogmatik keine Änderung

⁴⁴⁰ Hierzu → § 2, C., I., 1. und II., 1., c), bb).

⁴⁴¹ Hierzu → § 2, C., I., 2., b), aa).

⁴⁴² Hierzu → § 2, C., I., 2. und II., 3.

⁴⁴³ Hierzu → § 2, C., I., 2., a).

⁴⁴⁴ Hierzu → § 2, A., I., 3., b) und C., II., 2., a).

bewirken. Die Frage, ob Eigentums- oder Gesundheitsgefahren schon zu einer Verletzung der Schutzpflichten führen, wird abstrakt beantwortet und nicht anhand einer bestimmten Maßnahme, die dann schlussendlich wegen des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums nur eingeschränkt überprüft wird.

Zwar wird die Exekutive durch die Anpassung des KSG wieder entscheidenden Einfluss auf das Klimaschutzniveau in Deutschland haben.⁴⁴⁵ Allerdings ist aus denselben Gründen, die hier zur Kontrolldichte ausgeführt wurde, fraglich, ob etwa Klimaschutzprogramme oder -ziele unter dem Aspekt einer Nachbesserung aufgrund von grundrechtlichen Schutzpflichten im Wege einer Leistungsklage gemäß § 43 Abs. 2 S. 1, § 111, § 113 Abs. 4 VwGO beanstandet werden können. Die untergerichtliche Entscheidung des VG Berlin von 2019 hat bereits gezeigt, dass die Gerichte den Evidenzmaßstab des BVerfG anwenden werden.⁴⁴⁶ Dem Vollzugsdefizit könnte in Zukunft zwar durch die Verbandsklage gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG begegnet werden, eine Grundrechtsbeeinträchtigung würde aber keine Rolle spielen.⁴⁴⁷

Die Entscheidung zeigt im Ergebnis, dass die im Schrifttum diskutierten Herausforderungen anhand der bisherigen Rechtsprechung dogmatisch nachvollzogen werden konnten, gleichwohl das BVerfG im aktuellen Klimabeschluss eine Einzelfallbetrachtung vorgenommen hat.⁴⁴⁸ Das bedeutet, dass noch unklar ist, welche Reichweite die Entscheidung genießt, ob ein Übergreifen in den Funktionsbereich des mit der abstrakt-generellen Rechtssetzung betrauten Gesetzgebers in Zukunft weiter erfolgt.

D. Fragen an die brasilianische Rechtsordnung

Das aktuelle Anwendungsbeispiel des BVerfG hat gezeigt, dass es eine Rolle spielt, welche Klimaschutzmaßnahmen im Vordergrund stehen, wie und durch welchen staatlichen Entscheidungsträger diese normiert werden. Zudem wurde deutlich, dass die konkreten rechtlichen Rahmenbedingungen darüber entscheiden, wie grundrechtsbasierte

⁴⁴⁵ Hierzu → § 2, A., I., 3., a) und C., II., 2., b).

⁴⁴⁶ Hierzu → § 2, A., I.

⁴⁴⁷ Hierzu → § 2, A., II., 2., b) und 3, C., II., 2., b)

⁴⁴⁸ Hierzu → § 2, A., III. und B., III.

Schutzpflichten durchgesetzt werden können. Damit müssen die möglichen nationalen und internationalen Schutzdefizite Brasiliens betrachtet und die entscheidenden staatlichen Klimaakteure ermittelt werden.

Bei der Untersuchung der grundrechtsbasierten Rechtsgrundlagen muss das schon angedeutete brasilianische Verfassungsrechtsverständnis untersucht werden. Die deutsche Diskussion im Schrifttum hat verdeutlicht, dass die von der Rechtsprechung entwickelte Schutzpflichtendogmatik dabei half, die Bedeutung der Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren realistisch einzuschätzen. Damit spielen auch die kulturell-historischen Hintergründe der brasilianischen Verfassung eine Rolle, die determinieren, wie Grundrechte letztlich verstanden werden. Die brasilianische Verfassung kennt im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz ein Umweltgrundrecht, sodass fraglich ist, welche Bedeutung individuelle Grundrechte hinsichtlich einer ökologischen Dimension haben.

Abgesehen von der Rechtsgrundlage, sind die Tatbestandsmerkmale und Rechtsfolgen zu ermitteln. Es gilt zu untersuchen, wann eine Gefahrenschwelle für Klimawandelfolgen erreicht ist, die einen Schutzauftrag auslöst. Der gerichtliche Kontrollmaßstab wird dabei entscheidend sein und die Frage, wie wissenschaftliche Erkenntnisse einbezogen werden. Beim Maßstab des verfassungsrechtlichen Klimaschutzniveaus gilt es zu untersuchen, wie diese in der gerichtlichen Kontrolle gewürdigt wird.

In Anbetracht der Erkenntnisse für die deutsche Rechtsordnung, sind auch die prozessualen Durchsetzungsmechanismen zu betrachten, die den Ausschlag dafür geben, wie klimabezogene Schutzdefizite überhaupt geltend gemacht werden können. Das Prinzip des Individualrechtsschutzes der deutschen Rechtsordnung hat die Debatte erheblich beeinflusst und überhaupt erst die Schutzpflichtendogmatik als maßgeblichen Ansatz hervorgebracht. Fraglich ist, welches Verständnis das brasilianische Rechtsschutzsystem determiniert und wie dieses die Debatte beeinflusst hat.

Kapitel 2: Brasilien

Im zweiten Kapitel wird die Forschungsfrage für die brasilianische Rechtsordnung untersucht. Es wird die dogmatische Verortung grundrechtsbasierter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren vorgenommen und ermittelt, inwieweit sich diese für den Klimaschutz instrumentalisieren lassen. Einleitend wurde angedeutet, dass in der brasilianischen Rechtswissenschaft immanente Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren existieren, die grundrechtsbasierte Schutzpflichten begründen könnten.¹

Für die funktionale Rechtsvergleichung werden zunächst einführende Ausführungen erfolgen (→ § 3).² Die hieraus folgenden Erkenntnisse liefern den Hintergrund für die anschließenden Abschnitte. Im vierten Abschnitt werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen immanenter Schutzpflichten erläutert (→ § 4). Schließlich werden die relevanten Anwendungsfälle aus der aktuellen und bisherigen Rechtsprechung im fünften Abschnitt untersucht (→ § 5).

§ 3 Einführung

Die Einführung beginnt mit den Ausführungen über die ökologischen Grundlagen Brasiliens (→ A.). Hieran schließen sich Ausführungen zu den einfachrechtlichen Grundlagen des brasilianischen Klimaschutzes an (→ B.). Dadurch können die maßgeblichen staatlichen Akteure und Inhalte determiniert werden. Etwaige nationale Schutzdefizite ergeben sich auch im Vergleich zu Brasiliens internationalen Klimaschutzverpflichtungen (→ C.).

¹ Hierzu → § 1, E., II.

² Wie bereits im ersten Kapitel für die deutsche Rechtsordnung geschlussfolgert worden ist, verdeutlichen die folgenden Zusammenhänge nicht nur den Kontext für die im vierten und fünften Abschnitt vorzunehmende Untersuchung, sondern liefern auch die notwendigen Hintergründe für die funktionale Rechtsvergleichung. Zu den Fragen an die brasilianische Rechtsordnung → § 2, C., III.

A. Ökologische Grundlagen

Im Folgenden geht es um die Bedeutung und Gefährdung brasilianischer Ökosysteme (→ I.), um die Emissionsausstöße (→ II.) sowie um die prognostizierten Klimawandelfolgen (→ III.). Die Erkenntnisse ermöglichen es, die Herausforderungen des brasilianischen Klimaschutzrechts und seine Bedeutung für die regionale und globale Klimastabilität zu ermitteln (→ IV. Zwischenfazit).

I. Brasilianische Ökosysteme

Südamerika beherbergt einzigartige Ökosysteme und weist die höchste Biodiversität der Welt auf.³ Mit einer Staatsfläche von 8,5 Millionen km² ist Brasilien das größte Land auf dem Kontinent und nimmt fast die Hälfte des Festlandes ein.⁴ Die Superlative setzen sich bei der Biodiversität fort, was die folgenden Parameter über brasilianische Ökosysteme verdeutlichen.⁵ Am bekanntesten sind die gigantischen Waldflächen im Nordwesten, die den Amazonasurwald (*Floresta Amazônica*) beherbergen. Als eigener geographischer Naturraum,⁶ der als Amazonien (*Amazônia*) bezeichnet wird, stellt er die größte zusammenhängende Urwaldfläche der Welt dar. Dieser stabilisiert nicht nur den kontinentalen Wasserkreislauf Lateinamerikas, sondern spielt auch für das globale Klima eine herausragende Rolle.⁷ Seine größte Ausdehnung findet er in Brasilien, wobei sich weitere 40 % in den angrenzenden Staaten befinden.⁸ Um 1970 umfasste er auf fast der Hälfte des brasilianischen Staatsgebietes ein Waldfläche von 4,1 Millionen km² (mehr als doppelt so groß wie Mexiko). Die aktualisierten Daten im Jahr 2020 weisen eine verbleibende Waldfläche von 3,29 Millionen km² aus, was bereits einem Verlust von fast

³ Vgl. *Margin et al.*, in: Barros/ Field et al. (Hrsg.), IPCC WGII5AR 2014, 1499 (1504).

⁴ Südamerika, damit gemeint ist der südliche Teil des amerikanischen Doppelkontinents (auf dem Festland zählen hierzu Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Französisch-Guyana, Guyana, Kolumbien, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay und Venezuela), mit einer Fläche von knapp 18 Millionen km².

⁵ Die folgenden Daten stammen vom brasilianischen Nationalinstitut für Weltraumforschung (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE), abrufbar (online) <http://www.obt.inpe.br> (31.07.2022).

⁶ Die Naturräume werden auch als Biome bezeichnet, die „Gesamtheit der Lebewesen in einem geographisch großen und klimatisch zusammenhängenden Lebensraum der Biosphäre.“, Definition in *Matyssek et al.*, *Biologie der Bäume* 2010 (283).

⁷ Vgl. *Specht*, *Erkenntnisse für die Welt* 2019 (13), wobei kontrovers ist, ob der Amazonaswald eine Quelle oder Senke für das atmosphärische CO₂ ist und inwieweit er das globale Klima beeinflusst.

⁸ Nämlich Bolivien, Französisch-Guyana, Guyana, Kolumbien, Peru, Suriname und Venezuela.

20 % entspricht (729.781,76 km²).⁹

Die Abholzungsrate konnte bis zum Jahr 2012 zwar drastisch reduziert werden, steigt seitdem aber kontinuierlich an. Im Jahr 2019 und 2020 sind dann erstmalig wieder extrem hohe Abholzungsraten im Amazonasurwald verzeichnet worden, die international für Kritik gesorgt haben.¹⁰ Seit 1988 veröffentlicht das brasilianische Nationalinstitut für Weltraumforschung, die INPE (*Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais*) Daten über die Abholzung, die von einer Satellitenüberwachung stammen.¹¹ Eine Unterscheidung zwischen illegalen oder staatlich genehmigten Aktivitäten findet logischerweise nicht statt. Das System erfasst das geographische Gebiet von neun brasilianischen Bundesstaaten, das aus administrativen Gründen vom brasilianischen Gesetzgeber als *Amazônia Legal* (dt. gesetzliches Amazonien) bezeichnet wird und den in Brasilien befindlichen ökologischen Naturraum Amazonien um etwa 1/3 überschreitet.¹² Im Jahr 2019 und 2020 erfasste das Satellitensystem die höchsten Abholzungsaktivitäten seit 2008, was auf starke Waldbrände zurückgeführt wurde.¹³

In der internationalen Auseinandersetzung wird die Abholzung in den weniger bekannten Naturräumen Brasiliens, die sich über das ganze Staatsgebiet erstrecken und ebenfalls herausragend für das ökologische Gleichgewicht Südamerikas sind, dagegen kaum

⁹ Zur Problematik der Abholzung im Anschluss → § 3, A., II.

¹⁰ Brasilien sei damit auch während der Covid-Pandemie eine Ausnahme im weltweiten Vergleich, die fast überall zu sinkenden Emissionen geführt habe, vgl. Ohne Verfasser, in: Economist, Of chainsaws and supply chains; How big beef and soya firms can stop deforestation 11.06.2020.

¹¹ Die folgenden Daten stammen vom INPE (vgl. Fn. 5). Die Abholzungsdaten repräsentieren aber Schätzungen, da die Überwachungszeit (z. B. bei Bewölkung, denn nur bei guten Wetterverhältnissen können verlässliche Daten geliefert werden) und die Erfassungsleistung die tatsächliche Abholzung nicht widerspiegeln kann. Zwei verschiedene Satellitensysteme werden unterschieden, PRODES (Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas) und DETER (Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real na Amazônia). Die Prodes-Überwachung erfasst die Abholzung (gemeint ist die vollständige Zerstörung der Fläche) ab einer Größe von 6,25 ha (8 Fußballfelder) und berechnet daraus die jährlichen Abholzungsdaten in „Amazônia Legal“ (zur Definition vgl. Fn. 12). Die Deter-Überwachung erfasst Veränderungen (Abholzungsprozess von 0 bis 100 %) ab einer Größe von 25 ha in Echtzeit und übersendet die Informationen an die zuständigen Behörden, die die Kontrolle vor Ort effektiver koordinieren können.

¹² Es handelt sich um die folgenden Bundesstaaten: Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima und Tocantins. Die Definition befindet sich im Waldschutzgesetz von 2012 in Art. 3, inc. I (Bundesgesetz (L) Nr. 12.651 v. 25.05.2012 (DOU v. 28.05.2012, 1)).

¹³ Nach den Schätzungen (zur Methodik vgl. Fn. 11) des Satellitensystems PRODES ergeben sich folgende Abholzungsdaten in „Amazônia Legal“ (zur Definition vgl. Fn. 12) im Jahr 2019: 10.129 km², im Jahr 2020: 11.088 km². Zum Vergleich im Jahr 1995: 29059 km², im Jahr 2004: 27.772 km², im Jahr 2007: 11.651 km², im Jahr 2008: 12911 km². Die Abholzungsaktivitäten des Satellitensystems DETER ergaben ein ähnliches Bild und verzeichneten Waldbrände, die dem Stand von 2008 entsprachen. Die Anzahl der Brände in Amazonien sind in der Zeit von Januar bis August 2019 gegenüber dem Vorjahr um 145 % erhöht gewesen.

thematisiert.¹⁴ Diese unterliegen aber gleichwohl dem nationalen Naturschutzsystem,¹⁵ dem in Brasilien auch verfassungsrechtlich eine große Bedeutung zugemessen wird.¹⁶ Zu den Naturräumen zählt zum Beispiel die im zentralen Hochland gelegene artenreichste Savanne der Welt (*Cerrado*), die sich über 24 % des brasilianischen Staatsgebietes erstreckt. Weiterhin ist der nur noch fragmentarisch erhaltene, an der Ostküste liegende atlantische Wald (*Mata Atlântica*) zu nennen, der bereits zu 93 % als abgeholzt gilt und sich ursprünglich auf einer Fläche von 1,36 Millionen km² über 17 brasilianische Bundesstaaten bis nach Argentinien erstreckte. Schließlich zählen die im Süden liegende subtropische Grassteppe (*Pampa*), die halbwüstenartige Landschaft im Nordosten (*Caatinga*) und das im mittleren Westen liegende größte Binnenland-Feuchtgebiet der Welt (*Pantanal Mato-Grossense*) dazu.¹⁷

II. Amazonasfrage

Die Abholzung im Allgemeinen und die Amazonasfrage (*questão amazônica*) im Besonderen hängen mit einer Reihe von gesellschaftlichen Problemen zusammen, die im Folgenden kurz angedeutet werden. Die Geschichte der extremen Ausbeutung natürlicher Ressourcen setzte mit der Kolonialherrschaft Portugals ab dem 15. Jahrhundert ein, als brasilianische Naturgüter nach Europa exportiert wurden, beginnend mit dem Pau-Brasil, nachdem Brasilien heute benannt ist.¹⁸ Mit der Unabhängigkeit Brasiliens und der einsetzenden Industrialisierung, die erst viel später als in Europa in den 1950er Jahren

¹⁴ Zur Waldzerstörung in rechtsvergleichenden Untersuchungen, vgl. Paul, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* (1989) 2019, 293; Paul, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* (2010) 2019, 303. Ausführungen zur Bedeutung der Naturräume, vgl. *Margin et al.*, in: Barros/Field et al. (Hrsg.), *IPCC WGI5AR* 2014, 1499 (1542ff.).

¹⁵ Hierzu → § 3, B., III., 2.

¹⁶ Z. B. in der Verfassung gemäß Art. 225, § 4 CF, der die Naturräume als besonders schutzwürdig bezeichnet, außer Pampa und Caatinga, dafür aber zusätzlich die ausdehnenden Küstengebiete, bestehend aus einem über 1.500 km langen Küstengebirge (Serra do Mar) im Südosten und eine über 8.000 km erstreckenden Küstenzone (Zona Costeira). Zum Art. 225 CF → § 4, B., II., 2. Die Bedeutung der Naturräume wird auch in jeder NDC-Mitteilung betont, hierzu → § 3, C., II., 2.

¹⁷ Ein Vergleich über die Ausmaße: Caatinga 700.000 km² (doppelt so groß wie Deutschland); Pantanal 230.000 km² (fast so groß wie Deutschland) und Pampa 178.000 km² (halb so groß wie Deutschland).

¹⁸ Vgl. *F. Nusdeo*, in: Kübler (Hrsg.), *Industrialisierung und Recht in Brasilien* 1981, 13 (16); *Herman Benjamin*, *RDA* 1996, 83 (85); *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (84, 88); *Bryner*, *PELR* 2012, 470 (472).

begann,¹⁹ änderte sich für die meisten Einwohner zunächst nur wenig, die Elite sei weiter unter sich geblieben.²⁰ Der Staat hat es nie geschafft, alle Bürger am Wohlstand zu beteiligen und eine ausreichende Sozialfürsorge zu schaffen, sodass bis heute die Qualität der Bildung und Sicherheit vom Einkommen abhängen. Das ökologische Konfliktpotential rund um das Thema der Abholzung ist daher Ausdruck der seitjeher bestehenden gesellschaftlichen Unterschiede und Verteilung des Reichtums. Es geht in Wahrheit um die Landfrage (*Questão Agrária*), die den Konflikt der Nutzung der gigantischen Waldfläche betrifft.²¹ Einige Teilaspekte werden im Folgenden erläutert, die die Problematik nur andeuten können.

Zunächst sind das die regionalen Disparitäten, die mit der wirtschaftlichen Nutzung des Amazonasurwaldes zusammenhängen.²² Mit 213 Millionen Einwohnern ist Brasilien das fünftgrößte Land der Welt, wobei an der Ostküste die meisten Personen leben. Die Bevölkerungsdichte im Südosten ist am höchsten, nämlich in den Bundesstaaten Rio de Janeiro, Espírito Santo und São Paulo, wo die städtischen Verdichtungsräume zunehmen. Im Gegensatz dazu ist die Bevölkerungsdichte im Nordwesten des Landes am niedrigsten und vergleichsweise gering im verbleibenden Staatsgebiet.²³ Die räumliche Disparität korreliert mit der Industrieleistung, die im Südosten, nämlich im Bundesstaat São Paulo am höchsten ist, der konstant fast ein Drittel des BIP erwirtschaftet. Im Vergleich dazu verzeichnet der Nordosten und Nordwesten die geringste Wirtschaftsleistung.²⁴ Eine Ausnahme besteht für die Bundesstaaten Amazonas und Pará in Amazonien, die das acht- bzw. vierfache ihrer Nachbarbundesstaaten erwirtschaften und in denen sich auch

¹⁹ Nach Ramos, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (90), seien die Restriktionen des portugiesischen Königs Ursache dafür gewesen.

²⁰ Zweig, *Brasilien* [Nachdruck 1989] 2004; C. E. L. Silva, in: La Fontaine/ Stehnen (Hrsg.), *Politisches System Brasiliens* 2012, 254 (255).

²¹ Vgl. Steinfelder 2001 (1).

²² Die folgenden Daten stammen vom brasilianischen Institut für Geografie und Statistik, dem IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), abrufbar (online) <https://www.ibge.gov.br/> (31.07.2022) und den Daten in Michael, *Diercke Weltatlas* 2015 (236).

²³ Eine Ausnahme davon ist der Bundesdistrikt Brasília (Bundeshauptstadt).

²⁴ Im Jahr 2018 erwirtschafteten die folgenden Staaten zusammen nicht mal 10 % des BIP (Daten stammen vom IBGE, vgl. Fn. 22): Roraima, Acre, Amapá, Roraima, Tocantins, Sergipe, Rondônia, Piauí, Alagoas, Paraíba und Rio Grande do Norte. Fünf von diesen Staaten liegen in Amazonien. Die Finanzsituation führt auch zu administrativen Krisen. Im Jahr 2018 musste die Bundesregierung z. B. im Bundesstaat Roraima intervenieren und bis auf weiteres per Dekret die Verwaltung des Bundesstaates übernehmen, *Brühwiller*, in: FAZ, Brasília interveniert im Grenzbundesstaat zu Venezuela 01.12.2018.

Metropolen wie Manaus und Belém mit mittlerweile 1,5 Millionen Einwohner befinden. Das liegt an der Urbarmachung des Waldes, denn abgeholzte Flächen können für Energie- und Infrastrukturprojekte sowie für die Landwirtschaft äußerst lukrativ verkauft werden.²⁵ Gleichwohl sich mehr und mehr Menschen ansiedeln, handelt es sich um strukturschwächere Regionen, in denen die strengen Naturschutzregime als ein Hindernis für ein wirtschaftliches Erfolgsmodell und die Chance aufzuholen, angesehen werden.²⁶ In Brasilien hat sich parallel dazu die Praxis entwickelt, dass Umweltkonflikte von der Politik instrumentalisiert werden. So sind evident umweltschädigende Projekte durch regionale Regierungen oftmals selbst angetrieben worden.²⁷ Im Zuge solcher Projektrealisierungen arbeitet Brasilien noch immer das größte Korruptionssystem Lateinamerikas auf (*Lava Jato*), das überbeuerte Konzessionen für große Infrastrukturprojekte durch Politiker aufdeckte.²⁸ Neben der staatlich genehmigten bzw. ermöglichten Abholzung ist die illegale Abholzung und damit die Schaffung eines effektiven Umweltrechts in Wahrheit das größte Problem.²⁹ Weiterhin ist der brasilianische Energiesektor in die Überlegungen einzubeziehen. Der wachsende Wohlstand des Landes und die hohe Urbanisierungsrate ließen den

²⁵ Ohne Verfasser, in: Economist, Of chainsaws and supply chains; How big beef and soya firms can stop deforestation 11.06.2020.

²⁶ Wirtschaftliche Interessen, vor allem, die schier unendlichen Umweltressourcen für den eigenen Aufschwung nutzen zu können, überwiegen, vgl. *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (4): „Denn die großen Naturregionen sind potentielle Wirtschaftsräume und werden als solche auch in Anspruch genommen.“. Grundeigentum ist zudem stark mit der Vorstellung verbunden, dass es keine Einschränkung bei der Ausübung dieses Rechts geben könne, *Herman Benjamin*, RDA 1996, 83 (90). Verfassungsrechtlich kann man die Problematik an vielen Stellen erkennen, z. B. im Kontext der sozialen Funktion des Eigentums und der Möglichkeit der Enteignung, wenn ländliches Eigentum die soziale Funktion nicht erfüllt gemäß Art. 5, inc. XXIII CF und Art. 186, caput CF und Art. 186, inc. I und II CF (hierzu → § 4, B., II, 1., d), bb)).

²⁷ Vgl. *Cuadros*, Brazillionaires 2016 (77): „Brazil’s love of megaprojects reflects the influence of money – and the lure of power – as much as any objective logic of development. [...]“. Nach *Paul*, in: Paul (Hrsg.), Brasilianische Rechtswelten (2010) 2019, 303 (309f.), beteiligen sich vor allem lokale Regierungen am Zerstörungszyklus (Zitat eines brasilianischen Senators): „Die Feinde Amazoniens sind Brasilianer, nicht Ausländer.“. Nach *Krell*, JöR 2014, 693 (695): „Außerdem agieren die Umweltbehörden oft selbst jenseits der Rechtmäßigkeit, besonders bei der Genehmigung von politisch wichtigen Projekten im Bereich der Infrastruktur (Staudämme, Häfen, Fernstraßen, etc.)“.

²⁸ Der Odebrecht-Skandal oder Operation „Lava Jato“ (dt. Autowäsche) deckte ein riesiges Korruptionssystem um den staatlichen Erdölkonzern Petrobras auf, der seit dem Jahr 2014 die brasilianische Justiz beschäftigt und als größter Justizfall des Landes gilt. In diesem Zusammenhang sind andere Regierungen in ganz Lateinamerika in den Fall verwickelt gewesen und haben über Brasilien hinaus zu Verhaftungen geführt.

²⁹ Die schwache Verfolgung umweltrechtlicher Verstöße ermöglichen, dass geltende Schutzstandards nicht beachtet werden müssen. Das Vollzugsdefizit spielt auch im Klimaschutz eine wichtige Rolle, hierzu → § 3, III., 3. und § 5, B.

Energiebedarf explodieren.³⁰ Um diesen zu decken, investierte Brasilien zunächst vermehrt in die Gewinnung fossiler Brennstoffe.³¹ Die Ressource stellt bis heute eine entscheidende Einnahmequelle für den Staat dar, der mehrheitlich die Aktien an dem Mineralölunternehmen Petrobras hält. Zuletzt wurde die Gewinnung von Öl in offshore-Feldern (*Pre-Salt*) vor der Küste Brasiliens intensiv vorangetrieben. Die Emissionen der Energieproduktion haben vor allem in den großen Metropolen erhebliche Luftverschmutzungen verursacht, die verstärkt werden durch die aus Straßennetzen bestehende Infrastruktur.³² Die Energieproduktion wird zwar gleichwohl zum großen Teil durch erneuerbare Energien gewährleistet.³³ Der Anteil der generierten erneuerbaren Energie basiert aber zum größten Teil auf Wasserkraft, um den inländischen Bedarf an Elektrizität zu decken.³⁴ Wegen ihres ökologischen Konfliktpotentials, wird die Wasserkraft kontrovers diskutiert.³⁵ Beispielloos für das Ausmaß der Umwelteinwirkungen ist das Megastaudammprojekt Belo Monte, der drittgrößte Staudamm der Welt, der am Xingu-Fluss in Amazonien im Jahr 2019 in Betrieb genommen worden ist.³⁶ Gleichwohl

³⁰ Im Jahr 2003 startete die Regierung das Programm „Luz para Todos“ (dt. Licht für alle), das ca. 15,9 Millionen Landbewohnern erstmals einen Zugang zu elektrischer Energie ermöglichte. Im Jahr 2014 lag diese Rate bei der Landbevölkerung bei 97,8 % und im Jahr 2019 bei 98,0 %. Im Jahr 2014 lag sie hingegen bei der Stadtbevölkerung bei 99,65 % und liegt im Jahr 2019 bei 100 %, *Worldbank*, World Development Indicators database, Access to electricity (% of population), 1990-2020, (online) <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.UR.ZS> (31.07.2022). Die Strompreise stiegen zwischen 2013 und 2015 durchschnittlich um 60 % an.

³¹ *EPE*, BEN Referenzjahr 2021, 2022 (19), der Anteil von Petroleum an der gesamten Energieproduktion liegt insgesamt bei 44,7 % (gegenüber 2012 Steigerung von 3 %), der Anteil nicht erneuerbarer Energien an der Energieproduktion beträgt damit 60,5 % (gegenüber 2012 Steigerung von 5,8 %). Es handelt sich um Daten des zuletzt veröffentlichten Berichts über die Nationale Energiebilanz, dem BEN (Balanço Energético Nacional), der von der brasilianischen Energieplanungsbehörde EPE (Empresa de Pesquisa Energética) im Auftrag des brasilianischen Ministeriums für Bergbau und Energie, dem MME (Ministério de Minas e Energia) veröffentlicht wird. Die EPE veröffentlicht darüber hinaus viele weitere Berichte und Statistiken über den Energiekonsum und -verbrauch. Sie ist eine juristische Person des Privatrechts, mit der Besonderheit, dass sie durch ein Bundesgesetz (L) Nr. 10.847/2004 v. 15.03.2004 (DOU v. 16.03.2004, 1) geschaffen worden ist. Im Gesetz sind auch ihre Kompetenzen definiert, z. B. welche Berichte sie zu veröffentlichen hat. Im brasilianischen Recht wird die EPE als eine staatliche Gesellschaft (Empresa pública) aufgefasst.

³² Vgl. *Bryner*, PELR 2012, 470 (474); *de Alencar/de Moura*, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability* 2012, 607 (608); *Luomi*, *Sustainable Energy in Brazil* 2014 (3).

³³ *EPE*, BEN Referenzjahr 2021, 2022 (19), aber auch hier sinken die Zahlen. Während 2012 noch 45,3 % der generierten Energie aus erneuerbaren Quellen stammte, sind es für 2021 nur 39,5 %.

³⁴ *EPE*, BEN Referenzjahr 2021, 2022 (19), und zwar besteht ihr Anteil am Energiemix 31 %. In *EPE*, BEN Referenzjahr 2021, 2022 (12), wird verdeutlicht, dass insgesamt 56,8 % der angebotenen Elektrizität im Inland durch die Wasserkraft produziert wird.

³⁵ Zu ihrer Rolle im Kontext internationaler Klimaschutzverpflichtungen → § 3, C., II., 1.

³⁶ Die Planung geht bis in das Jahr 1975 zurück, wobei auch deutsche Firmen beteiligt waren. Abgesehen von Effizienzproblemen des Staudamms, stand das Projekt wegen der folgenden Auswirkungen in der Kritik: über 600

Dürren, die in Zukunft vermehrt auftreten werden, bereits zu schweren Wasserkrisen und folgenreichen Stromengpässen geführt haben, werden immer weitere Staudämme geplant. Wind- und Solarenergie haben bisher noch einen zu geringen Anteil an der generierten Energie, auch wenn die Zahlen insgesamt leicht steigen und Brasilien den Ausbau plant.³⁷ Die Diversifizierung bei der Energieproduktion hat Potential vor allem in diesem Bereich. Der verbleibende Anteil der erneuerbaren Energie setzt sich zudem mehrheitlich aus den Produkten des Rohrzuckers und aus Brennholz zusammen.³⁸ Mit der Zuckerrohrproduktion wird Bioethanol bzw. Biodiesel (B100) hergestellt, der aber hauptsächlich aus Sojabohnen besteht (mit bis zu 70 %). Für den Sojaanbau werden in Brasilien ebenfalls große Waldflächen abgeholzt.³⁹ Die Biomasse Zuckerrohr steht daneben wegen ihrer Erntemethode in der Kritik, die seit Jahrzehnten auch die Rechtsprechung beschäftigt.⁴⁰ Um die gesamte Vegetation, die sich um das Zuckerrohr herum befindet, schneller zu beseitigen, setzt man die Felder in Brand, die die verkohlten Zuckerrohrstängel zurücklassen. Das Abbrennen großer Gebiete (*queimadas*) hat enorme Umweltschäden für die betroffene Flora und Fauna, aber auch Gesundheitsschäden der Arbeiter und Menschen in umliegenden Gebieten verursacht. In den Fokus waren erst spät Treibhausgase geraten, die die Brände freisetzen. Die mechanisierte Ernte hat sich wegen der sozialen Konflikte noch nicht flächendeckend durchgesetzt.

km² Waldfläche in Amazonien wurden geflutet, 200 Millionen m³ Erde sind ausgehoben worden – mehr als beim Bau des Panama-Kanals – 20.000 bis 40.000 Menschen mussten umgesiedelt werden (Angaben variieren), abrufbar (online) <https://www.ftwatch.at/faule-geschaefte/belo-monte-staudamm-brasilien/> (31.07.2022). Ein weiteres Megastaudammprojekt (São Luiz do Tapajós) sollte im Amazonasurwald am Tapajós-Fluss im Bundesstaat Pará gebaut werden und rund 8.000 Megawatt produzieren. Im Jahr 2016 hat die brasilianische Umweltbehörde IBAMA (zur Bedeutung des kooperativen Föderalismus → § 3, B., II., 3.) das Genehmigungsverfahren gestoppt. Im Dezember 2018 verweigerte die IBAMA die Genehmigung für Ölbohrungen in der Mündung des Amazonasbeckens.

³⁷ Im jährlichen Bericht über die Energiebilanz, dem BEN 2016 für das Jahr 2015, konnte die Solarenergie als eigener Posten beim nationalen Verbrauch elektrischer Energie zum ersten Mal mit einem Anteil von 0,01 % ausgewiesen werden, *EPE*, BEN Referenzjahr 2015, 2016 (3). Aktuell beträgt der Anteil der Solarenergie an der Energieproduktion 0,4 % und der Windenergie 1,8%, *EPE*, BEN Referenzjahr 2021, 2022 (19).

³⁸ *EPE*, BEN Referenzjahr 2021, 2022 (19), nämlich Rohrzucker: 14,7 %, Brennholz: 7,8 % und andere 5,5 %.

³⁹ Abholzung für Sojaanbau beeinträchtigt vor allem den Naturraum des Cerrado. Von 2016 bis 2019 war Landwirtschaftsminister Brasiliens der Milliardär Blairo Maggi (*29.05.1956), der von 2002-2010 auch Gouverneur vom Bundesstaat Mato Grosso war und gleichzeitig einer der größten Sojaanbauer der Welt ist.

⁴⁰ Die Untersuchung der Zuckerrohrrechtsprechung kann in der vorliegenden Untersuchung nicht vorgenommen werden. Dabei geht es vor allem um die Abwägung verschiedener Interessen, da die mechanisierte Ernte zwar ökologisch nachhaltiger machen, aber soziale Konflikte birgt. Vertiefend vgl. Wedy, CLS 2017, 1 (14ff.), der dies am Beispiel des Verfahrens REsp 1.094.873/SP diskutiert.

III. Emissionsstatistiken

Die nationalen Emissionsstatistiken werden vom Ministerium für Wissenschaft, Technologie, Innovation und Kommunikation, dem MCTIC (*Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações*) jährlich veröffentlicht.⁴¹ Im Jahr 2017 war allerdings mit der Veröffentlichung des vierten Berichts für das Referenzjahr 2015 die vorerst letzte Statistik erschienen.⁴² Erst drei Jahre später im Jahr 2020, veröffentlichte die Regierung den fünften Bericht für das Referenzjahr 2016.⁴³ Die Daten werden nunmehr vom Ministerium auf einer eigenen Homepage und nicht mehr in speziellen Berichten zur Verfügung gestellt.⁴⁴ Eine Aktualisierung steht derzeit aus, die zuletzt veröffentlichten Statistiken beziehen sich daher immer noch auf das Jahr 2016.

Bisher wurden in den Berichten die Emissionen für fünf Sektoren (Energie, industrielle Prozesse, Landwirtschaft, Landnutzungsänderungen, Abfallwirtschaft) aufgeschlüsselt und methodisch der im fünften Sachstandsbericht des IPCC vorgeschlagene Ansatz (AR5 2013) verfolgt, die Emissionen in CO₂-Äquivalenten in Millionen Tonnen anzugeben, die das GWP (*Global Warming Potential*) ausdrücken.⁴⁵ Danach emittierte Brasilien nach diesen Angaben im Jahr 2016 insgesamt ca. 1,4 GtCO₂e und reduzierte damit seine Emissionen um 44 % gegenüber 2005 und um 46 % gegenüber 1995.⁴⁶ Hinsichtlich der genauen Emissionsstatistik für das Jahr 2016 entfielen schließlich 507 MtCO₂eq auf die Landwirtschaft (36,2 %), 426 MtCO₂eq auf den Energiesektor (30,4 %), 294 MtCO₂eq auf Land- und Waldnutzungen (21,0 %), 91 MtCO₂eq auf industrielle Prozesse (6,5 %) und 83 MtCO₂eq auf die Abfallwirtschaft (5,9 %). Die Emissionen aus dem Energiesektor

⁴¹ Die Statistiken werden nochmals im nationalen Emissionsregister, das als Instrument vom MCTIC eingeführt wurde, für die Öffentlichkeit aufbereitet, das als SIRENE (Sistema de Registro Nacional de Emissões) bezeichnet wird. Rechtsgrundlage für die SIRENE ist das Dekret (DEC) Nr. 9.172 v. 17.10.2017 (DOU v. 18.10.2017, 2).

⁴² *MCTIC*, Emissionsbericht Referenzjahr 2015, 2017.

⁴³ *MCTIC*, Emissionsbericht Referenzjahr 2016, 2020 → Anhang II: Emissionsstatistiken Brasiliens.

⁴⁴ Nunmehr abrufbar (online) <http://sirene.mcti.gov.br> (31.07.2022).

⁴⁵ *MCTIC*, Emissionsbericht Referenzjahr 2016, 2020 (34, 58) und dem Verweis auf die Methodik in *Myhre et al.*, in: Stocker/ Qin et al. (Hrsg.), IPCC WG1AR 2013, 659 (659ff.), hierzu → § 1, D., II., 2., a). Das IPCC verwendet das GWP, um Treibhausgasauswirkungen zu vergleichen. Unterschieden werden müssen die Angaben in GTP (Global Temperature change Potential) und GWP (Global Warming Potential) und die Methodik der Sachstandsberichte des IPCC (von AR2, AR3, AR4 oder AR5). Brasilien hatte im Rahmen des Pariser Abkommens dafür plädiert die Angaben in GTP darzustellen, was seinen Anteil in den Jahren 1990-2005 verringert und den der EU und USA vergrößert hätte. Dies sei durch die EU aber verhindert worden, kritisch *Chang-Ke/Xin-Zheng/Hua*, ACCR 2013 (127).

⁴⁶ *MCTIC*, Emissionsbericht Referenzjahr 2016, 2020 (58f., Tabelle I.II.).

sind zwar verglichen mit dem weltweiten Durchschnitt gering, steigen aber aus den schon genannten Gründen kontinuierlich an.⁴⁷ Landnutzungsänderungen sind unter anderem solche, die durch Abholzungen entstehen.⁴⁸ Bei den Angaben dieses Sektors handelt es sich um sogenannte Netto-Emissionen, weil bei der Berechnung Kompensationen in Abzug gebracht werden, die die intakte Vegetation nach ihrer Umwandlung in (zumeist) landwirtschaftliche Flächen als CO₂-Speicher leisten.⁴⁹ Diese Definition stammt von der VN und wurde später vom IPCC 2000 in einem eigenen Bericht über den Sektor der Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft, den LULUFs (*Land Use, Land-Use Change and Forestry*) aufgegriffen.⁵⁰ Der Bruttoausstoß ist danach nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, zumal der Abzug aus positiven Flächen in Brasilien signifikant sein dürfte.⁵¹

In einer anderen Emissionsstatistik, die von dem privat organisierten brasilianischen Klimanetzwerk *Observatório do Clima* herausgegeben wird, werden die gesamten Brutto-Emissionen (GWP AR5 2013) für das Jahr 2016 in Höhe von 2,081 GtCO₂eq und für das Jahr 2019 in Höhe von 2,175 GtCO₂eq angegeben.⁵² Nach dieser Statistik mit

⁴⁷ Seit 1990 haben sich die Emissionen aus dem Sektor mehr als verdoppelt. Emissionen aus dem Energiesektor beziehen sich auf die Erzeugung, die Umwandlung, den Transport und den Verbrauch von Energie, *MCTIC*, Emissionsbericht Referenzjahr 2016, 2020 (12, 58).

⁴⁸ *MCTIC*, Emissionsbericht Referenzjahr 2016, 2020 (33f.). Emissionen aus den Landnutzungsänderungen beziehen sich auf Waldflächen, die hauptsächlich durch Entwaldung umgewandelt werden, um sie für die Landwirtschaft, vor allem für die Viehzucht zur Verfügung zu stellen. Im Jahr 2016 betrug der Anteil 81,2 % im Sektor am Ausstoß von CO₂ (diese machen wiederum 95 % der Treibhausgase in diesem Sektor aus), *MCTIC* Emissionsbericht Referenzjahr 2016, 2020 (39).

⁴⁹ Das heißt die Emissionen werden im Sektor der Landnutzungsänderungen korrigiert, indem die natürliche CO₂-Absorptionsleistung der umgewandelten Flächen von dem eigentlichen Emissionsausstoß abgezogen wird, *MCTIC*, Emissionsbericht Referenzjahr 2016, 2020 (34, Rn. 17).

⁵⁰ Definition der LULUFs, abrufbar (online) <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/glossary-of-climate-change-acronyms-and-terms#l> (31.07.2022) und *Watson*, et al., IPCC Special Report LULUFs WG III 2000. Auch Deutschland bringt positive Quellen in Abzug und kommt so zu geringeren Netto-Emissionen (2019: 16,9 MtCO₂eq), abrufbar (online) <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland#emissionsentwicklung> (31.07.2022). Die meisten Emissionen in Deutschland stammen damit aus der Energiewirtschaft und der Industrie, die Gesamtemissionen bilanzierte Deutschland im Jahr 2016 mit 906 MtCO₂eq und im Jahr 2019 mit 810 MtCO₂eq, was einer Reduzierung im Vergleich zum Jahr 1990 von 35,1 % entspricht.

⁵¹ Die im vierten Bericht für das Jahr 2015 vorgenommene Unterscheidung gibt Anhaltspunkte in welcher Höhe Abweichungen anzunehmen sind, die das *MCTIC* berechnete. Danach hat der Sektor der Landnutzungsänderungen ca. 332 MtCO₂eq mit und ca. 639 MtCO₂eq ohne Abzüge emittiert. Die totalen Emissionen im Jahr 2015 verringern sich durch diesen Abzug von 1,676 auf 1,368 GtCO₂eq. Die Brutto-Emissionen für das Jahr 1995 werden mit 2,779 GtCO₂eq und für das Jahr 2005 mit 2,988 GtCO₂eq angegeben, siehe *MCTIC*, Emissionsbericht Referenzjahr 2015), 2017 (11).

⁵² Abrufbar (online) http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission (31.07.2022), hierzu → Anhang II: Emissionsstatistiken Brasilien.

vergleichbarer Methodik, hätte Brasilien im Jahr 2019 eine Reduzierung im Vergleich gegenüber 2005 von nur 17 % und gegenüber 1995 von nur 13 % erreicht. Betrachtet man andere internationale Emissionsstatistiken wird deutlich, dass Unsicherheiten verbleiben, die in den diversen methodischen Ansätzen begründet sind.⁵³ Die steigenden Abholzungsraten im gesamten Staatsgebiet leisten jedenfalls einen erheblichen Beitrag zum Emissionsausstoß.⁵⁴ In diesem Zusammenhang wird behauptet, dass Brasiliens historischer Beitrag zu den Treibhausgasen im weltweiten Vergleich zwar ursprünglich gering gewesen sei, es mittlerweile aber zu den größten Emittenten auf der Welt zähle.⁵⁵ In der Studie geht es um den Kontext der Beiträge zwischen den Staaten unter Beachtung der historischen Perspektive und aktueller Waldabholzungen. Brasilien wird danach als der viertgrößte Verantwortliche für den globalen Temperaturanstieg bezeichnet.⁵⁶ Diese Aussage sei auch in Anbetracht der Größe Brasiliens nicht zu relativieren, da auch die Pro-Kopf-Emissionen verdeutlichen, dass das Land im weltweiten Vergleich ein hohes Emissionsniveau aufweise.⁵⁷

IV. Identifizierte Klimawandelfolgen des IPCC

Das IPCC hat, entsprechend seiner methodischen Vorgehensweise, diverse Klimafolgen für Brasilien identifiziert.⁵⁸ Dabei hat es die in Brasilien vorherrschenden verschiedenen Klimazonen berücksichtigt, für die sich die Auswirkungen sehr unterschiedlich darstellen

⁵³ In einer Statistik ist der Gesamtanteil Brasiliens im Jahr 2016 mit ca. 1 GtCO₂eq angegeben, wonach das Land an den global emittierten Treibhausgasen in diesem Jahr einen Anteil von 2,28 % gehabt habe (Platz 7 weltweit), abrufbar (online) <https://www.wri.org/insights/interactive-chart-shows-changes-worlds-top-10-emitters> (31.07.2022).

⁵⁴ Brasilien sei damit auch während der Covid-Pandemie eine Ausnahme im weltweiten Vergleich, die fast überall zu sinkenden Emissionen geführt habe, vgl. Ohne Verfasser, in: Economist, Of chainsaws and supply chains; How big beef and soya firms can stop deforestation 11.06.2020.

⁵⁵ *Mathews et al.*, ERL, 1 (3).

⁵⁶ *Mathews et al.*, ERL, 1 (3), davor ist die USA, China und Russland, danach folgen Indien, Deutschland und die UK. Diese sieben Staaten seien bis zum Jahr 2005 für 63 % der weltweit emittierten Treibhausgase verantwortlich gewesen.

⁵⁷ *Mathews et al.*, ERL, 1 (4). Zudem zeigen andere internationale Statistiken, dass die Pro-Kopf-Emissionen zwischen 2005 und 2015 sogar deutlich über 5 tCO₂eq/capita lagen, abrufbar (online) https://edgar.jrc.ec.europa.eu/country_profile/BRA (31.07.2022).

⁵⁸ Zu den wissenschaftlichen Erkenntnissen und zur methodischen Vorgehensweise des IPCC → § 1, D., II., 2., a). Zum Folgenden *Margin et al.*, in: Barros/ Field et al. (Hrsg.), IPCC WGII5AR 2014, 1499 (1541ff.). Es handelt sich um das 27. Kapitel der zweiten Arbeitsgruppe des fünften Sachstandsberichts des IPCC (Working Group II for the Fifth Assessment Report).

werden.⁵⁹ Insgesamt werden extreme Wetterphänomene zunehmen, sodass Hochwasser im Süden und Dürren im Nordosten zu Wasser- und Lebensmittelkrisen führen und die Landwirtschaft bis 2030 massiv beeinträchtigen werden. Weiterhin seien in Folge des Klimawandels besonders Korallenriffe, Mangroven und andere marine Lebewesen, die Schlüssel ökologischer Gleichgewichte an der Ostküste Brasiliens sind, vom Klimawandel gefährdet. Es sei wahrscheinlich, dass das Mesoamerikanische Riff, das größte der westlichen Hemisphäre, bis zur Mitte des Jahrhunderts (zwischen 2050 und 2070) kollabiert sein werde. Die Artenvielfalt sei auch südwärts des Landes gefährdet, weil natürliche Habitate wegen zunehmender Sanderosionen geringer werden. Steigende lokale Temperaturen, verbunden mit dem Risiko verringerter Regenfälle könnten zu einer abrupten, irreversiblen und savannenähnlichen Vegetation des Amazonasurwaldes führen (*amazon dieback*).⁶⁰ In diesem Fall werde das Zusammenspiel der gigantischen Naturräume auf dem Kontinent aus dem Gleichgewicht geraten. Das IPCC schlussfolgert, dass die zukünftigen Veränderungen der Wetter- und Klimaerscheinungen besonders die Regionen, die ein schlechtes Versorgungs- und Gesundheitssystem aufweisen, treffen werden. Die brasilianische Regierung müsse sowohl Adaptionen- als auch Mitigationsmaßnahmen gleichermaßen planen und implementieren.⁶¹

V. Zwischenfazit: Ökosysteme Brasiliens und Klimaschutzrecht spielen für das globale Klima eine Rolle

Auf Brasiliens Staatsfläche werden einzigartige Ökosysteme beherbergt, die fast die Hälfte des Festlandes auf dem südamerikanischen Kontinent einnehmen.⁶² Daher sind vor

⁵⁹ Das IPCC betont, *Margin et al.*, in: Barros/ Field et al. (Hrsg.), IPCC WGII5AR 2014, 1499 (1541), dass für exakte Vorhersagen regionale Daten über die Folgen des Klimawandels für Natur und Mensch in Südamerika nur begrenzt zur Verfügung stehen und die Qualität regionaler Langzeitstudien von einer Verbesserung der Datenerhebung und ihrer Zurverfügungstellung abhängen. Die meisten Studien seien zwar für Brasilien durchgeführt worden, dennoch seien mehr Daten über das Klima und hydrologische Kreisläufe nötig, um Trends mit ausreichender Sicherheit vorherzusagen.

⁶⁰ *Margin et al.*, in: Barros/ Field et al. (Hrsg.), IPCC WGII5AR 2014, 1499 (1523), die Prognose sei noch mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und hänge davon ab, wie die Amazonas-Frage (*questão amazônica*) von der brasilianischen Regierung gelöst werde.

⁶¹ *Margin et al.*, in: Barros/ Field et al. (Hrsg.), IPCC WGII5AR 2014, 1499 (1539).

⁶² Hierzu → § 3, A., I.

allem die steigenden Abholzungsraten im ganzen Staatsgebiet, insbesondere im Amazonasurwald, eine Herausforderung für die Klimapolitik.⁶³ Durch die legale und illegale Nutzung primärer Waldflächen für die Landwirtschaft und Viehzucht, werden Ökosysteme nicht nur zerstört, sondern auch große Mengen Treibhausgase emittiert.⁶⁴ Die vom IPCC beschriebenen Klimafolgen verdeutlichen, dass die Handlungen der brasilianischen Regierung das globale Klima beeinflussen.⁶⁵ Es werden auch negative Auswirkungen beschrieben, die die regionalen Disparitäten verstärken könnten.

Die Kontrolle der Abholzungsrate im Amazonasurwald und anderer Naturräume müssten demnach im System der Klimaschutzmaßnahmen eine wichtige Bedeutung einnehmen, um den Treibhausausstoß zu reduzieren. Dies wird im Folgenden untersucht.

B. Rechtliche Grundlagen

Im Folgenden sollen die rechtlichen Grundlagen des brasilianischen Klimaschutzes ermittelt werden. Die Erläuterungen beginnen mit Hinweisen zur Gesetzeszitation (→ I.). Anschließend werden das vertikale und horizontale Kompetenzgefüge erläutert, die Aufschluss über die Aufgabenzuweisungen auf Bundesebene geben (→ II.). Diese Ausführungen verdeutlichen, von welchen staatlichen Akteuren das Klimaschutzrecht operationalisiert wird. Im Anschluss werden die wichtigsten Inhalte vorgestellt, die den nationalen Schutzstandard definieren (→ III.). Die Erkenntnisse ermöglichen es, ein umfassendes Bild des Klimaschutzniveaus und aktueller Herausforderungen zu zeichnen (→ IV. Zwischenfazit). Der Kontext ist wichtig, um die Debatte über grundrechtsbasierte Schutzpflichten als Instrumente zum Klimaschutz in Brasilien nachzuvollziehen zu können.

I. Hinweise zur Gesetzeszitation

Zur Zitierung der brasilianischen Rechtsnormen erfolgen zunächst einige wichtige

⁶³ Hierzu → § 3, A., II.

⁶⁴ Hierzu → § 3, A., III.

⁶⁵ Hierzu → § 3, A., IV.

Hinweise. Gesetze und andere Rechtsakte werden in Brasilien normalerweise nicht mit Hilfe kurzer Gesetzesbezeichnungen, sondern anhand ihrer Sequenzierung identifiziert und benannt, nach der die Rechtsakte seit 1946 verkündet werden.⁶⁶ Das Bundesgesetz für strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Sanktionen ist das Gesetz Nr. 9.605 aus dem Jahr 1998 und wird als Gesetz Nr. 9.605/98 zitiert.⁶⁷ Als Ausnahme zur eben geschilderten Regel, werden bedeutende Kodifikationen hingegen mit einer Gesetzesbezeichnungen versehen und zitiert.⁶⁸ Das Zivilgesetzbuch, das Bundesgesetz Nr. 10.406 aus dem Jahr 2002, ist das CC (*Código Civil*).⁶⁹ In diesem Fall ist die Gesetzesbezeichnung bzw. die Abkürzung dieser aus der „*Ementa*“ des Gesetzes entnommen, eine Art Einführung zu Beginn eines jeden Rechtsaktes.⁷⁰ Aber auch nichtamtliche Bezeichnungen haben sich für besonders wichtige Kodifikationen durchgesetzt, z. B. für das Gesetz Nr. 12.651, das als Waldschutzgesetz (*Código Florestal*) bezeichnet wird.⁷¹ Schließlich gilt auch für die Verfassung eine Ausnahme, sie wird als CF (*Constituição Federal*) gekennzeichnet.⁷² Nicht nur die Verfassung, sondern alle Rechtsakte werden nach Artikeln geordnet. Ein Artikel beginnt immer mit einer Kopfregelung, der als „*caput*“ tituliert wird.⁷³ Um seine systematische Bedeutung hervorzuheben, wird die nichtamtliche Bezeichnung immer

⁶⁶ Die Nummerierung der Gesetze beginnend mit der Nummer 1 kann seit 1946 ununterbrochen nachvollzogen werden, vgl. *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (7, Fn. 13).

⁶⁷ In der brasilianischen Rechtswissenschaft wie folgt zitiert: Lei No. 9.605/98 (oder L 9.605/98). In der vorliegenden Untersuchung wird aufgrund der Übersetzung wie folgt zitiert: Bundesgesetz (L) Nr. 9.605 v. 12.02.1998 (DOU v. 13.02.98, 1). Die brasilianischen Rechtsakte auf Bundesebene, die hier betrachtet werden (zu den Rechtsakten → § 3, B., II., 2.), werden im Amtsblatt des Bundes, dem DOU (Diário Oficial da União) verkündet. Das DOU wurde vor 155 Jahren gegründet und wird seit dem 01.12.2017 nicht mehr gedruckt, sondern nur noch digital zur Verfügung gestellt, abrufbar (online) <http://www.planalto.gov.br> (31.07.2022).

⁶⁸ Üblicherweise wird im Fall einer inoffiziellen bzw. abgekürzten Gesetzesbezeichnungen nicht das Verkündungsjahr mitzitiert, vgl. *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (8). Es gibt aber keine feste Regel und von daher auch Abweichungen in rechtsvergleichenden Untersuchungen.

⁶⁹ Bundesgesetz (L) Nr. 10.406 v. 10.01.2002 (DOU v. 11.01.2022, 1; Einführung (Ementa): „Legt das Zivilgesetzbuch fest“). Eine Übersicht aller zitierten Gesetzesbezeichnungen befindet sich im Abkürzungsverzeichnis.

⁷⁰ Die „*Ementa*“ ist eine kurze Zusammenfassung, die der amtlichen Sequenzierung folgt und den maßgeblichen Inhalt eines jeden Rechtsakts widerspiegelt. Nicht zu verwechseln mit der Präambel, die erst nach der „*Ementa*“ folgt. Die brasilianische Verfassung besitzt beispielsweise eine Präambel, ansonsten ist sie in der Gesetzestechnik nicht üblich.

⁷¹ Bundesgesetz (L) Nr. 12.651 v. 25.05.2012 (DOU v. 28.05.2012, 1; Einführung (Ementa): „Sorgt für den Schutz der einheimischen Vegetation; [...]“).

⁷² Amtlich: Constituição da República Federativa do Brasil (CF) v. 05.10.1988 (DOU 191-A v. 05.10.1988, 1). Zur Übersetzung aller hier zitierten Verfassungsnormen → Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF).

⁷³ Begriff „*Caput*“ lat. „Kopf“, vgl. *J. P. Schmidt*, Zivilrechtskodifikation in Brasilien 2012 (XXXII).

mitzitiert, z. B. Art. 225, caput CF.⁷⁴ Nach der Kopfregelung folgt erst die weitere Nummerierung mit Paragrafen, zum Beispiel Art. 225, § 1 CF.⁷⁵ Besitzt ein Artikel nur einen Paragrafen, dann wird er vom Gesetz amtlich als „*parágrafo único*“ (dt. einziger Paragraf) bezeichnet und als „§ *único*“ zitiert, z. B. Art. 1, § *único* CF. Die Kopfregelung selbst oder ein oder mehrere Paragrafen können mit weiteren Unterabschnitten, sogenannten „*incisos*“ untergliedert sein, z. B. Art. 225, inc. I, II oder Art. 12, § 3, inc. I CF.⁷⁶ Buchstaben, die sogenannten „*alíneas*“ kommen als letzte Untergliederungsebene in Betracht, z. B. Art. 84, inc. IV, al. a) CF.

II. Staatliche Klimaakteure

Im Folgenden geht es um die maßgeblichen staatlichen Entscheidungsträger auf Bundesebene, die das nationale Schutzniveau definieren.

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, besteht Brasiliens Rechtssystem aus kodifiziertem Recht.⁷⁷ Gemäß Art. 18, caput CF besteht die Bundesrepublik Brasilien aus dem Gesamtstaat, dem Bund (*União*), den 26 Bundesstaaten (*Estados*), den Gemeinden (*Municípios*) und dem Bundesdistrikt Brasília (*Distrito Federal*).⁷⁸ Die bundesstaatliche Struktur wurde in Brasilien mit der ersten Republik 1891, die dem Kaiserreich nach der Lossagung 1822 von Portugal folgte und die als *República Velha* (dt. Alte Republik) bezeichnet wird, eingeführt.⁷⁹ Sie beinhaltete aber von Anfang an starke zentralistische Elemente, vor allem durch die Einführung des präsidentiellen Regierungssystems.⁸⁰ Der Föderalismus sei knapp ein Jahrhundert später während der Militärdiktatur (1964 – 1985)

⁷⁴ Vgl. V. Afonso da Silva, Constitution of Brazil 2019 (6).

⁷⁵ Vgl. J. P. Schmidt, Zivilrechtskodifikation in Brasilien 2012 (Vor Einführung (bei Zitierweise)), vergleicht dies mit den Institutionen des Corpus Iuris Civilis, bei denen erst mit dem zweiten Absatz die Nummerierung beginnt.

⁷⁶ Eine einheitliche Übersetzung der „*incisos*“ existiert nicht, vgl. V. Afonso da Silva, Constitution of Brazil 2019 (6). Übersetzung dieser mit „Ziffern“, z. B. in Mese 2017 (14) und mit „Absätzen“, z. B. in Wingert Ody, Brasilianisches Recht 2017 (265).

⁷⁷ Zur Methodik der Untersuchung → § 1, B.

⁷⁸ Das Staatsgebiet Brasiliens ergibt sich damit aus der Gesamtheit der Staatsgebiete der Länder und dem Bundesdistrikt Brasília, die seit 1960 die Hauptstadt Brasiliens ist und verfassungsrechtlich in Art. 18, § 1 CF als diese verankert ist, ist ein bundesunmittelbares Gebiet, dass aber nicht zugleich Bundesstaat ist.

⁷⁹ In Art. 41 bis Art. 48 der Verfassung von 1891, der Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil v. 24.02.1891 (DOU v. 24.02.1891). Hierzu → § 4, A., I.

⁸⁰ Vgl. L. R. Barroso, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law 2011, 15 (19).

durch fiskalpolitische Maßnahmen weiter zurückgedrängt worden.⁸¹ Die Stärkung dezentraler Strukturen sei daher in der neuen Staatsorganisation nach 1985 ein erklärtes politisches Ziel gewesen.⁸² Allerdings wurden die Präsidentialdemokratie und weitere Elemente bis heute aufrecht erhalten, so dass vor allem die Zentralregierung, also die Exekutive Brasiliens, weiter starke Befugnisse genießt.⁸³ Besonders die Finanz- und Steuerhoheit des Bundes untermauert dies.⁸⁴

Die folgenden Ausführungen verdeutlichen nicht nur die Dominanz des Bundes (→ 1.), sondern auch ein Spannungsverhältnis zwischen legislativen und exekutiven Rechtsaktbefugnissen im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes (→ 1.). In der Realität hängt die Umsetzung vieler Klima- und Umweltmaßnahmen von dem Präsidenten und dem Umweltministerium ab. International fiel dies erstmals mit der Amtseinführung des Präsidenten *Jair Messias Bolsonaro* (*21.03.1955) 2019 auf, als dieser sich öffentlich gegen den Klimaschutz aussprach.⁸⁵ Gleichwohl wird deutlich, dass es sich um strukturelle Schwächen der Verfassung handelt, die keinesfalls neu sind.⁸⁶ Diese Zusammenhänge werden im Folgenden dargestellt, sie erläutern gleichzeitig die Rechtsakte, die als Kontrollgegenstände aktuell vor der Justiz angegriffen werden.⁸⁷

1. Gesetzgebungskompetenz im vertikalen Kompetenzgefüge

Die in der brasilianischen Verfassung geregelten Gesetzgebungskompetenzen befinden sich im zweiten Kapitel „über den Bund“ des dritten Verfassungstitels „über die Organisation des Staates“ und unterstreichen schon in systematischer Hinsicht, welche

⁸¹ Pfirter, Bundesstaat Brasilien 1990 (231).

⁸² Pfirter, Bundesstaat Brasilien 1990 (226).

⁸³ Vgl. *L. R. Barroso*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law 2011, 15 (19); *Wingert Ody*, Brasilianisches Recht 2017 (32); *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (5).

⁸⁴ *L. R. Barroso*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law 2011, 15 (22). Dagegen: *Paul*, in: Paul (Hrsg.), Brasilianische Rechtswelten (1989) 2019 (93), der traditionelle Finanzstaat „à brasileira mit seiner zentralistischen Allzuständigkeit“ sei in „ein System gliedstaatlicher Partizipation und parlamentarischer Kontrolle überführt“ worden. Eine Besonderheit stellt hier die finanzielle Autonomie der Bundesjustiz dar, vgl. Fn. § 3, B., III., 3, dort Fn. 220.

⁸⁵ Vgl. *Cowie*, in: Deutsche Welle, Präsident Bolsonaro bedroht Brasiliens Regenwald 30.10.2018.

⁸⁶ Vgl. *Dilorenzo*, in: Denverpost, Brazil rollback of environment rules blow to Paris pact 08.06.2017.

⁸⁷ Die Änderungen der Klimaschutzstandards führten zur Erhebung von diversen Klimaklagen, zur Problematik → § 3, B., III., 1., c) und III., 2., b) sowie III., 3. Das Vollzugsdefizit spielt dann auch maßgeblich in den aktuell rechtshängigen Verfahren eine Rolle → 5, B., II. und zum Meinungsstand B., III.

Stellung der Bund im föderalen Kompetenzgefüge einnimmt.⁸⁸

Der Zuständigkeitskatalog ist in Art. 21 bis Art. 24 CF geregelt. Ausgangspunkt ist die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (*Competência Privativa*) gemäß Art. 22 CF, die die Materien beinhaltet, für die der Bund allein gesetzgebungsbefugt ist.⁸⁹ Umweltbezüge weisen die Materien Wasser und Energie gemäß Art. 22, inc. IV CF auf, außerdem die Schiff- und Luftfahrt gemäß Art. 22, inc. X CF, der Straßenverkehr und Transport gemäß Art. 22, inc. XI CF, der Berg- und Mineralabbau gemäß Art. 22, inc. XII CF sowie die Kernenergie gemäß Art. 22, inc. XXVI CF.

Die Kompetenz für die Umweltrahmengesetzgebung folgt allerdings aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (*Competência Concorrente*), die gemäß Art. 24, caput CF zwischen dem Bund, den Bundesstaaten und dem Bundesdistrikt besteht. Danach erlässt der Bund gemäß Art. 24, § 1 CF die allgemeinen Rahmenvorschriften für die Materien Wälder, Jagd, Fauna, Natur-, Boden-, Ressourcen- und Umweltschutz gemäß Art. 24, inc. VI CF sowie für die Umweltschadenshaftung gemäß Art. 24, inc. VIII CF und den Gesundheitsschutz gemäß Art. 24 inc. XII CF. Der Klimaschutz wird von dieser Rahmenkompetenzvorschrift erfasst.⁹⁰ Der Bund ist danach für die allgemeine Klimarahmengesetzgebung zuständig.

Die Bundesstaaten haben gemäß Art. 24, § 2 CF die Möglichkeit eigene Gesetze mit ergänzenden Bestimmungen zu erlassen (*Competência Suplementar*). Ist der Bund untätig, haben sie auch die Kompetenz allgemein gesetzgebend tätig zu werden gemäß Art. 24, § 3 CF, wobei bei einer Bundesgesetzgebung die widersprechenden bundesstaatlichen Regelungen verdrängt werden gemäß Art. 24, § 4 CF. Die Gemeinden nehmen an der konkurrierenden Gesetzgebung teil, indem sie gemäß Art. 30, inc. II CF in den verbleibenden Spielräumen ergänzende Bestimmungen erlassen können.⁹¹ Die

⁸⁸ Zum dritten Verfassungstitel im Überblick → Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF).

⁸⁹ Gemäß Art. 22, § único CF kann sie zwar auch einzelne Kompetenzen auf die Bundesstaaten delegieren. Von dieser Kompetenz sei bisher aber nie Gebrauch gemacht worden, *Almeida*, in: *Commentários à CF*, 2013, Art. 24 CF, 747.

⁹⁰ In den rechtsvergleichenden Untersuchungen gibt es hierzu noch keine Stellungnahmen, aber der Begriff „Umweltschutz“ wird als Oberbegriff verstanden, zu den materiell-rechtlichen Ausführungen zum Umweltgrundrecht → § 4, B., II., 1., c).

⁹¹ Anwendung findet dies vor allem im Straßen- und Ladenschlussrecht. Dies sei ausdrücklicher Wille der Verfassungsgebenden Versammlung von 1987/88 gewesen, um das föderale System zu stärken, in welchem die

alleinige Gesetzgebungskompetenz (*Competência Exclusiva*) für die Bundesstaaten gemäß Art. 25, § 2 CF besteht für lokale Gasleitungen und für die Gemeinden gemäß Art. 30, inc. I CF bei Angelegenheiten von lokalem Interesse.⁹² Schließlich verbleiben alle Materien bei den Bundesstaaten, die nicht durch die Verfassung verboten sind (*Competência Remanescente*).⁹³

Die allgemeine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Umwelt- bzw. Klimaschutz im Rahmen der konkurrierenden Zuständigkeit wird in der Praxis sehr weit verstanden, die auch abschließende Regelungen nicht ausschließt.⁹⁴ Die Sperrwirkung auf die bundesstaatlichen und gemeindlichen Zuständigkeiten ist daher groß, zumal die meisten Natur- und Umweltschutzkodifikationen vor 1988 und damit vor der aktuell bestehenden Kompetenzverteilung erlassen oder später durch nahezu inhaltsgleiche Novellierungen von dem Bundesgesetzgeber ersetzt worden sind.⁹⁵ Gleichwohl existieren auf bundesstaatlicher und gemeindlicher Ebene zahlreiche weitere Regelungen, die das Umwelt- und Klimaschutzregime ergänzen.⁹⁶

2. Rechtsaktbefugnis im horizontalen Kompetenzgefüge

Die Normen über die Rechtsaktbefugnisse im horizontalen Kompetenzgefüge der Bundesorgane bzw. Gewalten befinden sich im vierten Titel der Verfassung „über die

Dezentralisation der Gesetzgebungszuständigkeiten nach der Militärdiktatur gefördert werden sollte, *Almeida*, in: *Commentários à CF*, 2013, Art. 24 CF, 751; *Archibald et al.*, *PALAIOS* 2014 (185).

⁹² Nach *Krell*, *RDA* 2003, 178 (183), sei wegen der Vielzahl von Gemeinden und des damit einhergehenden größeren Konfliktpotentials und der Einzelfallbetrachtung die Realisierung dieser Kompetenz problematisch.

⁹³ Nach *Samtleben*, *Rechtspraxis und -kultur* 2010 (84), seien Bereiche erfasst, die die Organisationshoheit der Bundesstaaten betreffen, beispielsweise das Recht die Verwaltung zu organisieren und das Haushaltsrecht, sodass die Bundesstaaten keine weitere Option erhielten, auf dem Gebiet des Umweltschutzes tätig zu werden.

⁹⁴ *Bim/Farias*, *RIL* 2015, 203 (206f.).

⁹⁵ Im Jahr 1988 wurde nämlich erst die aktuelle Verfassung verabschiedet, die die aktuelle Kompetenzverteilung zu Gunsten föderaler Strukturen veränderte. Die Möglichkeit, den Umweltschutz über schärfere bundesstaatliche Regelungen voranzutreiben ist in Brasilien daher praktisch begrenzt. Als eine Aufgabe in den vor Jahrzehnten veröffentlichten Publikationen formuliert, z. B. in *Moura Roucha*, *ZaöRV* 1989, 61 (64); *Bothe*, *Umweltrecht in Deutschland und Brasilien* 1990 (112).

⁹⁶ Die Klimaschutzpolitik der 26 Bundesstaaten, des Bundesdistrikts und der über 5.570 existierenden Gemeinden werden hier nicht untersucht. Die Bundesstaaten haben zwar zum Teil auch von ihrer Kompetenz ergänzende Regelungen nach Art. 24, § 2 CF zu erlassen, Gebrauch gemacht und eigene Klimaschutzgesetze erlassen. Diese sind aber nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Bundesstaatliche Gesetze über die Klimapolitik werden als PEMC bezeichnet (*Política Estadual de Mudanças do Climáticas*) bezeichnet.

Staatsgewalten“ in den Art. 44ff. CF.⁹⁷ Gemäß Art. 2 CF sind Legislative und Exekutive unabhängig und im Gleichgewicht zueinander.⁹⁸

a) Legislative

Ist die Zuständigkeit des Bundes gegeben, nimmt das Parlament seine gesetzgebende Aufgabe nach Art. 44, caput und Art. 48, caput CF dadurch wahr, indem es sogenannte primäre Rechtsakte⁹⁹ durch das von der Verfassung vorgesehene Gesetzgebungsverfahren¹⁰⁰ hervorbringt. Die möglichen primären Rechtsakte werden in Art. 59, inc. I bis VII CF abschließend genannt, wobei außer Verfassungsänderungen, die selbst zu einem Bestandteil der Verfassung werden,¹⁰¹ alle anderen Rechtsakte unter dem Verfassungstext stehen.¹⁰² Zwischen ihnen bestehe nach mehrheitlicher Meinung keine Hierarchie, da sie unterschiedliche Zielrichtungen haben und sich gegenseitig ausschließen.¹⁰³ Für die vorliegende Untersuchung sind die Ergänzungsgesetze, die einfachen Bundesgesetze und die vorläufigen Maßnahmen relevant.¹⁰⁴

⁹⁷ Zum dritten Verfassungstitel im Überblick → Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF).

⁹⁸ Die Legislative wird gemäß Art. 44, caput CF vom Parlament ausgeübt, der als Nationalkongress (Congresso Nacional) bezeichnet wird. Der Nationalkongress setzt sich aus zwei Kammern zusammen, dem Bundesenat (Senado Federal), bestehend aus Vertretern der 26 Bundesstaaten und dem Bundesdistrikt und der Abgeordnetenkammer (Câmara dos Deputados), bestehend aus den Volksvertretern. Jede Legislaturperiode dauert vier Jahre gemäß Art. 44, § 1 CF.

⁹⁹ Nach der brasilianischen Dogmatik sind Rechtsnormen (normas jurídicas) die vom Staat auferlegten zwingenden Bestimmungen, weil sie die Rechtsbeziehungen zwischen Personen sowie solche zwischen diesen und dem Staat verbindlich regeln. Damit ist die Rechtsnorm eine Vorschrift, die aufgrund gesetzlicher Grundlage eine generell-abstrakte Regelung beinhaltet. Die primären Rechtsakte (ato normativo primário) durchlaufen das Gesetzgebungsverfahren und werden grundsätzlich vom Präsidenten der Republik verkündet (promulgação). Die als sekundär bezeichneten Rechtsakte (ato normativo secundário) sind solche, die nicht das nach der Verfassung vorgesehene Gesetzgebungsverfahren durchlaufen (folgt aus einem Umkehrschluss aus Art. 59, caput CF), aber dennoch Gesetzeskraft besitzen. Solche Rechtsakte müssen sich inhaltlich auf ein Gesetz beziehen und können dieses nur konkretisieren, vgl. Fn. 119.

¹⁰⁰ Im Folgenden wird das allgemeine (processo legislativo ordinário) und das spezielle (processo legislativo especial) Gesetzgebungsverfahren eine Rolle spielen. Das summarische Gesetzgebungsverfahren (processo legislativo sumário) kann nur von dem Präsidenten der Republik ausgelöst werden. Es handelt sich um ein schnelles Verfahren, dass eine Höchstfrist für ein Gesetzgebungsverfahren für bestimmte Dringlichkeitsfälle auslöst (Art. 64, § 1 CF).

¹⁰¹ Eine Verfassungsänderung „Emendas à Constituição“ (EC) erfolgt in einem nach Art. 60 CF geregelten speziellen Gesetzgebungsverfahren. In Art. 60, § 2 CF ist die Voraussetzung für die Annahme eines verfassungsändernden Entwurfs „Proposta de Emenda à Constituição“ (PEC) geregelt.

¹⁰² Ramos, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (8); *Wingert Ody*, *Brasilianisches Recht* 2017 (31).

¹⁰³ *Wingert Ody*, *Brasilianisches Recht* 2017 (20, 31).

¹⁰⁴ Der Artikel nennt weiterhin Rechtsakte in Form parlamentarischer Beschlüsse, von denen gemäß Art. 59, inc. VI CF das Gesetzesdekret relevant ist. Diese Beschlüsse werden in den von Art. 49 CF genannten Fällen, die die

Im allgemeinen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 59, inc. II, III CF können einfache Bundesgesetze und Ergänzungsgesetze erlassen werden.¹⁰⁵ Diese unterscheiden sich in ihrer Zielrichtung und dem Zustandekommen voneinander. Ein Ergänzungsgesetz kommt nur dann in Betracht, wenn die Verfassung selbst einen Rechtsakt in dieser Form verlangt.¹⁰⁶ Damit gemeint sind die zahlreichen in der Verfassung vorgesehenen Ausführungsbestimmungen, die besonders für Zuständigkeitsfragen im Rahmen des Umwelt- und Klimaschutzes relevant geworden sind.¹⁰⁷ Der Nationalkongress benötigt für die Verabschiedung einer solchen ergänzenden Regelung, da dadurch die Verfassung selbst konkretisiert wird, die absolute Mehrheit der Mitglieder gemäß Art. 69 CF. Die meisten materiell-rechtlichen umwelt- und klimabezogenen Schutzstandards werden grundsätzlich in Bundesgesetzen geregelt.¹⁰⁸ Solche werden durch die Zustimmung beider Kammern des Nationalkongresses beschlossen, für die jeweils die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen der anwesenden Mitglieder gemäß Art. 47 CF ausreicht.¹⁰⁹ Der Präsident verkündet diese. Dabei hat er ein Vetorecht, was seine starke Stellung im Gesetzgebungsprozess unterstreicht.¹¹⁰

Im speziellen Gesetzgebungsverfahren werden gemäß Art. 59, inc. IV und V CF die vorläufigen Maßnahmen erlassen.¹¹¹ Diese haben im Umwelt- und Klimaschutzrecht ebenfalls eine herausragende Bedeutung erlangt, vor allem bei Entscheidungen über den

alleinige Zuständigkeit (Competência Exclusiva) des Nationalkongresses für bestimmte Materien regelt, notwendig. Beispielsweise als Teil der Ratifikation, gemäß Art. 49, inc. I CF wird dadurch die Zustimmung des Parlaments vor dem eigentlichen Umsetzungsakt bewirkt, hierzu → § 3, C., 1.

¹⁰⁵ Das Gesetzgebungsverfahren für ein einfaches Gesetz „Lei Ordinária“ (L) und Ergänzungsgesetz „Lei Complementar“ (LC) ist in den Artikeln 61 ff. CF geregelt. Ein Gesetzesentwurf wird als „Projeto de Lei“ (PL) bezeichnet. Die Abkürzungen werden daher bei der Zitierung in den Fußnoten kenntlich gemacht.

¹⁰⁶ Andernfalls könne kein Ergänzungsgesetz erlassen werden, *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (221).

¹⁰⁷ Zu den maßgeblichen Zuständigkeitsregelungen → § 3, B., II., 3.

¹⁰⁸ Zu den relevanten Rechtsakten und den Ausnahmen → § 3, B., III. Dass Schutzstandards auch durch exekutive Entscheidungsträger determiniert werden, wird als aktuelle Herausforderung diskutiert → § 3, B., III., 3.

¹⁰⁹ Bei der absoluten Mehrheit der Mitglieder müssen mehr als die Hälfte aller Stimmen der Mitglieder der Abgeordnetenkammer und des Bundesrats abgegeben worden sein. Bei der einfachen Mehrheit reicht die Mehrheit der abgegebenen anwesenden Stimmen. Die Kammern sind im letzteren Fall beschlussfähig, wenn die absolute Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist gemäß Art. 47 CF und den Geschäftsordnungen der Kammern des Nationalkongresses gemäß Art. 183, § 1 RICD; Art. 288, inc. III RISF.

¹¹⁰ Gemäß Art. 66, § 1 und 84, inc. V CF kann er diese vollständig oder partiell ablehnen. Erst durch Veröffentlichung im DOU wird das Gesetz bindend, vgl. *L. R. Barroso*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law 2011, 15 (21); *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (219).

¹¹¹ Vorläufige Maßnahmen werden als „Medidas provisórias“ (MP) bezeichnet.

Status der Naturschutzgebiete.¹¹² Die extensive Anwendung steht schon lange in der Kritik, weil die Verfassung diese nicht beabsichtigt habe, was die folgende Zweckbindung verdeutliche.¹¹³ Federführend für diese sind in der Praxis die zuständigen Ministerien, denn die Initiative geht ausschließlich vom Präsidenten der Republik aus. Der Präsident der Republik kann (eigentlich nur) in dringenden und relevanten Fällen vorläufige Maßnahmen mit Gesetzeskraft anordnen („*adotar*“), ohne dass der Nationalkongress sich zunächst damit befasst hat gemäß Art. 62, caput CF.¹¹⁴ Ihre Wirksamkeit hängt dann von der späteren parlamentarischen Bestätigung ab, die die Umwandlung der Maßnahme in ein einfaches Bundesgesetz bewirkt.¹¹⁵ Das Parlament muss sich zwingend mit der Maßnahme beschäftigen, denn nach 45 Tagen wird eine Dringlichkeit ausgelöst, die alle anderen Gesetzgebungsverfahren blockiert, bis eine Entscheidung herbeigeführt wurde gemäß Art. 62, § 6 CF. Nach spätestens 60 Tagen wird die Maßnahme automatisch wirkungslos gemäß Art. 62, § 3 CF.¹¹⁶ Das spezielle Gesetzgebungsverfahren ist insbesondere für Regelungen in Bezug zum Haushalt, politischen Rechten und der Organisation der Verwaltung ausgeschlossen gemäß Art. 62, § 1 CF.

b) Exekutive

Wie bereits angedeutet wurde, ist es überaus wichtig, auf die exekutiven Befugnisse

¹¹² Zwischen 2009 und 2019 wurden zwischen 27 und 56 vorläufige Maßnahmen jährlich veröffentlicht. Im Jahr 2020 wurden erstmals 102 vorläufige Maßnahmen vom Präsidenten veröffentlicht (sie kamen vor allem in der Covid-Pandemie zum Einsatz). Die Zahlen stammen von dem staatlich geführten Informationsnetzwerk (Rede de Informação Legislativa e Jurídica), abrufbar (online) <https://www.lexml.gov.br> (31.07.2022).

¹¹³ Zur Problematik dieser Rechtsakte → § 3, III., 2., a) und zu einer in diesem Kontext aktuell rechtshängigen Klage → § 5, B., II., 3.

¹¹⁴ Über ihren Inhalt und Status wird die Öffentlichkeit auf der Website des Nationalkongresses detailliert informiert, abrufbar (online) <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias> (31.07.2022). Die Umwandlung wird auch bei der Verkündung im DOU mit einem Hinweis verdeutlicht.

¹¹⁵ Art. 62, caput CF verlangt, dass die vorläufige Maßnahme dem Nationalkongress unverzüglich zu übermitteln ist. Das Zustimmungsverfahren richtet sich nach den Anforderungen des allgemeinen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 62, § 9 CF), mit dem Unterschied, dass zuvor ein Ausschuss zur vorläufigen Maßnahme Stellung genommen haben muss. Der Nationalkongress kann temporäre und provisorische Ausschüsse aus seinen Mitgliedern bilden, die verfassungsrechtlich verschiedene Aufgaben wahrnehmen, um Prozesse zu beschleunigen (gemäß Art. 58 CF). Im konkreten Fall wird ein provisorischer Ausschuss für die Begleitung der vorläufigen Maßnahme gebildet „Comissão Mista de Medida Provisória“ (CMMPV).

¹¹⁶ Der Nationalkongress kann die anschließenden Rechtsfolgen und Rechtsverhältnisse innerhalb von 60ig Tagen regeln, die aus dem Wegfall des MP resultieren (Art. 62, § 3 und § 11 CF). Andernfalls bleiben die Rechtsverhältnisse und die während der Geltungsdauer des MP vorgenommenen Handlungen von seinem Wegfall unberührt (Art. 62, § 3 und § 11 CF).

einzugehen, die die brasilianische Verfassung vorsieht.¹¹⁷ Gemäß Art. 76 CF wird die Exekutive des Bundes durch den Präsidenten der Republik ausgeübt. Er wird für vier Jahre direkt durch die absolute Mehrheit der Stimmen vom Volk gewählt gemäß Art. 77, § 2 und Art. 82 CF. Der Präsident leitet die Regierung und die Administrative.¹¹⁸ Zur Leitung der Regierung im Innenverhältnis bestimmt Art. 84, inc. I, II CF, dass der Präsident hierfür Staatsminister ernennt und entlässt, die ansonsten vom Verfassungstext nicht weiter erwähnt werden. Auch eine Bundesregierung erfährt keine Erwähnung.

Die Stellung des Präsidenten wird verfassungsrechtlich schließlich dadurch betont, dass er mit Hilfe von präsidentialen Dekreten (*Decreto do Executivo*), die exekutive Erlasse darstellen, auch selbst Rechtsakte erlassen kann. Es handelt sich um Rechtsakte mit Außenwirkung, die nicht in Art. 59 CF genannt sind und damit als sekundäre Rechtsakte bezeichnet werden.¹¹⁹ Im Klimaschutzrecht werden beispielsweise Aktionspläne oder Ausführungsvorschriften mit Hilfe solcher Dekrete konkretisiert.¹²⁰ In Art. 84, inc. IV CF wird die generelle Ermächtigung des Präsidenten angenommen, Gesetze durch Dekrete zu konkretisieren, um die getreue Ausführung dieser zu gewährleisten („*expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*“). In diesem Sinne können die Dekrete einen Verordnungscharakter haben.¹²¹ Aus dem Wortlaut und aus der parlamentarischen Kontrollmöglichkeit nach Art. 49, inc. V, X, und XI CF wird dogmatisch geschlussfolgert, dass die Dekrete nicht über das auszuführende Gesetz hinausgehen oder dieses inhaltlich abändern dürfen.¹²² Ansonsten kann der Präsident darüber hinaus verfassungsrechtlich in spezifischen Fällen dazu ermächtigt werden, präsidentiale Dekrete zu erlassen,

¹¹⁷ Vgl. Fn. 87.

¹¹⁸ Die Kompetenzen sind in Art. 84 CF genannt.

¹¹⁹ Zu den primären Rechtsakten vgl. Fn. 99. Innerhalb des brasilianischen Rechts existieren zahlreiche weitere untergesetzlichen Rechtsakte (*infralegais*), die von den sekundären Rechtsakten (*ato normativo secundário*) unterschieden werden müssen. Es existieren „*portarias*“, mit der die Behörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung erlässt. Diese haben Satzungscharakter. Ferner existieren „*instruções normativas*“, die darauf abzielen, die Ausführung einer öffentlichen Tätigkeit zu regulieren. Sie werden als Durchführungsverordnungen bezeichnet, vgl. *Wingert Ody*, *Brasilianisches Recht* 2017 (21).

¹²⁰ Hierzu → § 3, B., III., 1., c). Die Dekrete werden in der Praxis vom zuständigen Staatsminister ausgearbeitet, was allerdings bei der Veröffentlichung im elektronischen Gesetzesblatt des Bundes nicht ersichtlich ist.

¹²¹ Vgl. *Ferreira Mendes*, *Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (137)*, bezeichnet sie als Rechtsverordnung.

¹²² Zur parlamentarischen Kontrollmöglichkeit gilt, überschreitet das Dekret das ausführende Gesetz oder ist mit diesem unvereinbar, kann der Nationalkongress durch einen parlamentarischen Beschluss in Form eines Gesetzesdekrets das Dekret aufheben gemäß Art. 49, inc. V CF, zur Rechtsaktform vgl. Fn. 104.

beispielsweise zur Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrages gemäß Art. 84, inc. VIII CF¹²³ oder Organisation der Bundesverwaltung gemäß Art. 84, inc. VI CF¹²⁴.

3. Bedeutung des kooperativen Föderalismus

Neben der Frage, wer die maßgeblichen Umwelt- und Klimaschutzstandards definiert, ist von Bedeutung, wer für den Vollzug und damit Rechtswahrung zuständig ist. Auch hier wird die Stellung des Bundes betont, gleichwohl die Regelungstechnik dies nicht gleich offenbart.

Die Verwaltungszuständigkeiten werden in der brasilianischen Rechtsterminologie als materielle Kompetenzen (*Competência Material*) bezeichnet.¹²⁵ Diese beschäftigen sich nicht mit der Frage des Vollzugs der Gesetze im engeren Sinn, sondern mit der Verantwortung der Staatsebene im Sinne einer ordnungsrechtlichen Aufsichtstätigkeit und der Ausübung bestimmter Vorrechte (z. B. Betreiberstellung, Genehmigungen).¹²⁶ Demzufolge beziehen sich die Kompetenzen nicht auf die Gesetzgebungskompetenz, sondern wiederum auf sehr weit gefasste Sachmaterien und werden vom Verfassungstext schlicht als „Zuständigkeiten“ bezeichnet. Beispielsweise ist der Bund gemäß Art. 21 CF zuständig elektrische oder nukleare Dienstleitungen zu genehmigen, zu erlauben und zu unterhalten.¹²⁷

Gemäß Art. 23, inc. III, VI, VII CF haben alle vier Ebenen (Bund, Bundestaaten, Gemeinden und Bundesdistrikt) die gemeinsame Verwaltungszuständigkeit (*Competência Material Comum*) für den Denkmal- und Landschaftsschutz, für den Umweltschutz, die Bekämpfung von Umweltverschmutzung und für die Erhaltung der Wälder, Fauna und Flora. Eine Exklusivität ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen, sodass im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes von einem „kooperativen

¹²³ Hierzu → § 3, C., I.

¹²⁴ Die Administrative wird auf Bundesverwaltung vielmehr durch ein präsidiales Dekret aus dem Jahr 1967 geregelt, nämlich durch das Dekret (DEC) Nr. 200 v. 25.02.1967 (DOU v. 27.03.1967)).

¹²⁵ Begriff in *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (87); *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (48).

¹²⁶ *Bim/Farias*, RIL 2015, 203 (212).

¹²⁷ Zum dritten Verfassungstitel im Überblick → Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF).

Föderalismus“ gesprochen wird.¹²⁸ Die konkrete Aufgabenverteilung für Art. 23, inc. III, VI und VII CF ist gemäß Art. 23, § único CF in dem Ergänzungsgesetz (LC) Nr. 140 von 2011 geregelt.¹²⁹ Das Ergänzungsgesetz wiederhole im Ergebnis die prädominante Stellung des Bundes, der die Aufgabenverteilung zwischen den Staatsebenen seiner Deutungshoheit unterstelle.¹³⁰ Im LC Nr. 140/11 ist beispielsweise ein komplexes Subsidiaritätssystem für Genehmigungsverfahren (*Licenciamento e Autorização Ambiental*) geregelt. Die allen Behörden zukommende Verantwortung, die Einhaltung der Umweltvorschriften zu gewährleisten, wird aber explizit bestätigt.¹³¹

Der eigentliche Vollzug wird über Zuständigkeitsnormen geregelt, die mit Hilfe einer nicht aus dem Verfassungsrecht stammenden Systematik geschaffen wurde. Maßgeblich sind die Rechtsnormen des Gesetzes über die nationale Umweltpolitik von 1981, das als PNMA (*Política Nacional do Meio Ambiente*)¹³² bezeichnet wird und bis heute eine wichtige Rechtsquelle des brasilianischen Umweltrechts darstellt.¹³³

Im Zentrum steht der Art. 6 PNMA, der „das nationale Umweltsystem“, die SISNAMA (*Sistema Nacional do Meio Ambiente*) eingeführt hat.¹³⁴ Sie ist ein politisch-verwaltungsrechtliches Netzwerk, das vor allem die Funktionen der Bundesbehörden definiert, aber auch die institutionelle Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsebenen festlegt.¹³⁵ An der Spitze steht das Umweltministerium, das MMA (*Ministério do Meio*

¹²⁸ *Bim/Farias*, RIL 2015, 203 (213).

¹²⁹ Ergänzungsgesetz (LC) Nr. 140 v. 08.12.2011 (DOU v. 09.12.2011, 1), zur Rechtsaktform Fn. 105.

¹³⁰ *Almeida*, in: *Commentários à CF*, 2013, Art. 23, § único CF, 751. Dagegen *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016* (48): „Die Umweltverwaltung ist dezentralisiert und gleichzeitig durch die Kooperation zwischen den Gliedstaaten harmonisiert.“. Die Bedeutung des Bundes wird aufgrund dieser Rechtsnormen betont, zur Begründung in den aktuellen Klimaklagen → § 5, B., II.

¹³¹ Z. B. durch inhaltgleiche Aufsichtstätigkeiten im Bereich des allgemeinen Umweltrechts für alle Staatsebenen in Art. 7, inc. I; Art. 8, inc. I; Art. 9, inc. I und Art. 10 des Ergänzungsgesetzes (LC) Nr. 140/11.

¹³² Bundesgesetz (L) Nr. 6.938 v. 31.08.1981 (DOU v. 02.09.1981, 16509; Einführung (Ementa): „Gesetz über die nationale Umweltpolitik“).

¹³³ Zur Bewertung vgl. *Leite*, *Direito Ambiental 2015* (169). Das PNMA gilt aber nicht als allgemeines Umweltgesetzbuch, das in Brasilien nicht existiere, *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (105).

¹³⁴ Einige kritisieren das System, weil es bei seinen potentiellen Möglichkeiten stehen geblieben sei, *Krell*, *RDA 2003*, 178 (186).

¹³⁵ Die bundesstaatlichen und gemeindlichen Organe (*Órgãos Seccionais e Locais*) werden zwar nicht näher definiert, werden aber vom PNMA vorausgesetzt, sie nehmen Anteil an diesem System über ihre Aufgabenzuweisung, gemäß Art. 6, inc. V und VI und Art. 6, § 1 und § 2 PNMA (dort heißt es, dass sie für die Einhaltung und Durchsetzung der beschlossenen Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich sind und in bestimmten Fällen ergänzende Umweltstandards definieren können). Die einzelnen Kompetenzen zwischen den vier Ebenen – Bund, Bundesstaaten, Gemeinden und Bundesdistrikt – werden dann ausschließlich vom Ergänzungsgesetz (LC) Nr. 140/11 geregelt.

Ambiente), dass die brasilianische Umweltpolitik überwacht und kontrolliert (gemäß Art 6, inc. I PNMA).¹³⁶ Die weiteren Behörden, die alle beim Umweltministerium angesiedelt sind, sind sich nicht in einem klassischen Sinn hierarchisch über- oder untergeordnet, sondern grenzen sich durch ihre Zuständigkeiten und Kontrollrechte ab, wobei das Umweltministerium eine Aufsichtsfunktion mit lenkenden Befugnissen innerhalb dieser wahrnimmt.

Das wichtigste Organ ist die CONAMA (*Conselho Nacional do Meio Ambiente*), die eine kollegiale Behörde ist, die als Umweltaufsichtsrat bezeichnet wird und den Stand der Technik beeinflusst (gemäß Art. 6, inc. II PNMA).¹³⁷ Sie erlässt administrative Resolutionen die als untergesetzliche Regelungen Rechtskraftwirkung haben und die Umweltqualitätsstandards bestimmen („*padrões de qualidade ambiental*“), beispielsweise die Limits für Schadstoffe in der Atmosphäre (gemäß Art. 8, inc. VI, VII PNMA).¹³⁸ Auch hier wird deutlich, dass das Parlament die Konkretisierung konkreter Schutzlimits der Exekutive überlässt, wobei der Präsident über die Zusammensetzung des Organs Einfluss ausüben kann.¹³⁹ Die CONAMA bestimmt weiterhin über Teile des Genehmigungsverfahrens, beispielsweise die Voraussetzungen der durchzuführenden Umweltstudien (gemäß Art. 8, inc. I und III PNMA).¹⁴⁰ Seit 2004 wird versucht das

¹³⁶ Gemäß Art. 6, inc. III PNMA wird zwar das Umweltsekretariat des Präsidenten, das SEMAN/PR (Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República) als das zentrale Organ der Umweltpolitik bezeichnet. Dieses Organ war 1990 geschaffen worden (gemäß Art. 35 Änderungsgesetz Nr. 8.028 aus dem Jahr 1990), um das seit 1985 existierende Umweltministerium abzulösen. Die Entwicklung ist kurzer Zeit später, im Jahr 1992 rückgängig gemacht worden (gemäß Art. 12 Gesetz Nr. 8.490 aus dem Jahr 1992), das PNMA wurde aber nicht geändert.

¹³⁷ Die Kollegialität drückt sich hier (Rechtsgrundlage ist das Dekret (DEC) Nr. 99.274 v. 06.06.1990 (DOU v. 07.06.1990, 10887) durch das Plenum der CONAMA aus, das sich aus verschiedenen Vertretern aus dem staatlichen und nichtstaatlichen Sektor zusammensetzt.

¹³⁸ Aktuell gibt es eine Vielzahl von Resolutionen über die Luft-, Wasser-, Bodenqualität und über das Lärmniveau, die alle von der CONAMA stammen. Im Bereich des Atmosphärenschatzes hat die Resolution Nr. 5 aus dem im Jahr 1989 das nationale Programm zur Kontrolle der Luftqualität eingeführt, das PRONAR (Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar). Eine weitere bedeutende Resolution der CONAMA ist die Nr. 436 aus dem Jahr 2011, die die Emissionsgrenzen für bestimmte ortsfeste Schadstoffquellen (*fontes fixas*) regelt. Diese Grenzen gelten konkret für 13 der größten nationalen Industriezweige (u. a. die Wärmeerzeugung, gewisse Verbrennungsanlagen Erzeugung von Biomasse, Zellstoffherstellung, Stahlwerke).

¹³⁹ Dennoch bleibt das MMA, das den Vorsitz ausübt, federführend (Art. 5, inc. I Dekret Nr. 99.274/90).

¹⁴⁰ Die Umweltlizenzierung (*Processo de Licenciamento Ambiental*), die das gesamte Genehmigungsverfahren für bestimmte umweltbeeinträchtigende Tätigkeiten meint, ist ein wichtiges Umweltinstrument des PNMA.

Rechtsgrundlage ist Art. 10 PNMA. Welche Tätigkeiten einer Umweltlizenzierung bedürfen, ist im Anhang 1 der CONAMA Resolution Nr. 237 aus dem Jahr 1997 (DOU v. 22.12.1997, 30841-30843) geregelt. Diese regelt auch das Verfahren (Art. 8 CONAMA Resolution Nr. 237/97). Welches Organ der SISNAMA zuständig ist, regelt Art. 7 bis 9 des LC Nr. 140/11.

gesamte Genehmigungsverfahren durch den Bundesgesetzgeber parlamentarisch neu zu regeln und auf eine einheitliche gesetzliche Grundlage zu stellen, die kontrovers diskutiert wird.¹⁴¹

Neben der CONAMA ist die IBAMA (*Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*) das wichtigste Exekutivorgan innerhalb der SISNAMA und mit der Durchsetzung und Überwachung der Umweltpolitik beauftragt (gemäß Art. 6, inc. IV PNMA).¹⁴² Sie fungiert hauptsächlich als Genehmigungsbehörde für Vorhaben auf Bundesebene. Schließlich nennt das PNMA auch das ICMBio (*Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*), dass die Naturschutzgebiete überwacht und verwaltet (gemäß Art. 6, inc. IV PNMA).

III. Inhalte des Klimaschutzrechts

Nachdem angedeutet wurde, dass die Schutzstandards im Umwelt- und Klimaschutzrecht von der Exekutive auf Bundesebene definiert werden, sollen im Folgenden die wichtigsten Rechtsgrundlagen des nationalen Klimaschutzrechts untersucht werden, die die soeben erläuterten Kompetenzen kontextualisieren.

1. Gesetz über die nationale Klimaschutzstrategie (PNMC)

Die nationale Klimaschutzstrategie wurde im Jahr 2009 in dem Gesetz Nr. 12.187 aus dem Jahr 2009 festgelegt, das als PNMC (*Política Nacional sobre Mudança do Clima*) bezeichnet wird, und die nationale Politik über den Klimawandel statuiert.¹⁴³ Damit hatte Brasilien bereits sehr früh ein eigenes Klimaschutzgesetz verabschiedet und den Rahmen

¹⁴¹ Gesetzesvorhaben (PL) Nr. 3.729. Der Bund will so von seiner Kompetenz Gebrauch machen, ein allgemeines Gesetz zu erlassen, um die Umweltlizenzierung und die verschiedenen Umweltprüfungen (für Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkung) neu und einheitlich zu regeln. Das Vorhaben wird seit 13 Jahren kontrovers diskutiert.

¹⁴² Die IBAMA, das brasilianische Institut für Umwelt und erneuerbare Ressourcen wurde 1989 gegründet und als staatliche Bundesbehörde dem Umweltministerium untergeordnet. Sie wird auch als brasilianische Umweltbehörde bezeichnet. Die IBAMA sorgt für die Erhaltung, Kontrolle und Überwachung der nationalen Fauna und Flora. Die Kontrollen vor Ort, beispielsweise im Amazonasurwald, werden durch die IBAMA zusammen mit den Polizei- und Militäreinheiten durchgeführt (Policias Federal, Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública, Exército Brasileiro). Teilweise existieren auch spezielle Einheiten der Militärpolizei, die als Umweltpolizei bezeichnet werden und die beispielsweise Waldbrandrodungen und andere illegale Nutzungen verhindern sollen.

¹⁴³ Bundesgesetz (L) Nr. 12.187 v. 29.12.2009 (DOU v. 29.12.2009, 109; Einführung (Ementa): „Legt die Nationale Politik zum Klimawandel und andere Bestimmungen fest.“).

seiner Klimaschutzpolitik normativ verankert. In diesem Zusammenhang wird das PNMC als Meilenstein der brasilianischen Klimaschutzpolitik angesehen.¹⁴⁴

Das Gesetz stammt aus der Präsidentschaftsperiode Lulas (2003 – 2011) und wurde unmittelbar im Anschluss an die UN-Klimakonferenz in Kopenhagen (COP 15) am 29.12.2009 vom Nationalkongress verabschiedet.¹⁴⁵ Brasilien hatte diese Ziele, die es im PNMC verankerte, auch schon als NAMA-Mitteilung im Jahr 2010 an die VN im Nachgang an eine Vertragsstaatenkonferenz übermittelt.¹⁴⁶ Der Gesetzesentwurf (PL) Nr. 18/2007 gelangte am 31.01.2007 durch den Abgeordneten *José Sarney Filho* (*14.06.1957), von der grünen Partei PV (*Partido Verde*) in das Parlament.¹⁴⁷ *Filho*, Sohn des ehemaligen Präsidenten *José Sarney* (1985 – 1990), der erste demokratische Präsident nach der Militärdiktatur, war während der Präsidentschaft *Fernando Henrique Cardos* (1995 – 2003) sowie während der Interimspräsidentschaft *Michel Temers* (2016 – 2019) von 1999 bis 2002 und 2016 bis 2018 brasilianischer Umweltminister.¹⁴⁸

Das PNMC definiert gemäß Art. 1 für die nationale Klimaschutzpolitik die Prinzipien, Ziele, Richtlinien und Instrumente und besteht seit seiner Entstehung unverändert aus insgesamt 13 Artikeln. In Art. 11, caput PNMC heißt es, dass die öffentliche Politik mit den inhaltlichen Bestimmungen des PNMC übereinstimmen muss. Das PNMC bestimmt, dass für die Umsetzung der Klimaschutzpolitik alle staatlichen Ebenen verantwortlich sein sollen, die auch nichtstaatliche Akteure bei der Ausarbeitung einbeziehen sollen (Art. 3, caput und 4, inc. V PNMC). Damit geht das PNMC, wie schon im Verfassungsrecht bestimmt, von einer gemeinsamen Verantwortung für die Einhaltung seiner Schutzstandards aus.¹⁴⁹ Diese Klarstellung ist wichtig, obgleich das PNMC nicht definiert, wie die staatlichen Ebenen zusammenarbeiten, im Gegensatz zu der im PNMA in Verbindung zum Ergänzungsgesetz Nr. 140/11 geschaffenen Verwaltungsstruktur bei umweltbezogenen Sachverhalten.¹⁵⁰ In Art. 7 PNMC werden zwar diverse Organisationen

¹⁴⁴ Vgl. *de Alencar/de Moura*, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability* 2012, 607 (610f).

¹⁴⁵ Zum Gesetzgebungsverfahren → § 3, B., II., 2., a).

¹⁴⁶ Brasilien hatte die Mitigationsziele, die es im PNMC verankerte, im Rahmen seiner NAMA-Mitteilung 2010 am 29.01.2010 an die VN als Erklärung postalisch übermittelt. Zur Bedeutung der NAMAs § 1, D., II., 2., b), bb).

¹⁴⁷ Gesetzesentwurf (PL) Nr. 18 aus dem Jahr 2007.

¹⁴⁸ Er bestimmte daher auch das brasilianische Umweltrecht maßgeblich mit, vgl. Fn. 188.

¹⁴⁹ Hierzu → § 3, B., II., 3.

¹⁵⁰ Nach *Wedy*, CLS 2016, 1 (8): „The Congress failed to add one objective to the Act: governance.“.

genannt, diese haben aber bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes existiert.¹⁵¹ Institutionell ist mit ihnen nur ein Klimaschutznetzwerk geschaffen worden, das als Informations- und Forschungsquelle keinen tatsächlichen Einfluss auf staatliche Entscheidungsträger nimmt.¹⁵² Die Verantwortung für die Entwicklung und Vornahme der konkreten Instrumente des PNMC werden der Exekutive übertragen, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

Im Folgenden werden die maßgeblichen Inhalte des Gesetzes gemäß den Artikeln 3 bis Art. 5 PNMC, die Mitigationsziele des Art. 12 PNMC sowie die Instrumente der Klimaschutzpolitik der Art. 6 bis Art. 9 PNMC vorgestellt.¹⁵³ Schließlich werden die Herausforderung des Gesetzes betrachtet.

a) Grundsätze und allgemeine Pflichten

Die Grundsätze werden in Art. 3 PNMC definiert, der als einleitende Bestimmung im Vergleich zu den anderen Artikeln sehr knapp ausfällt. In der Kopffregelung des Art. 3, caput PNMC werden die Grundsätze der Vorsorge, der Vorbeugung, der Bürgerbeteiligung, der nachhaltigen Entwicklung und das internationale Konzept der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit bei der Implementierung der Klimaschutzmaßnahmen betont. Im darauffolgenden Unterabschnitt wird als Erstes eine Jedermannspflicht statuiert. Danach haben alle die Pflicht, zum Wohle heutiger und künftiger Generationen zu handeln, um die negativen Effekte der anthropogenen Einflüsse

¹⁵¹ Es handelt sich um das Interministeriale Komitee über den globalen Klimawandel, gegründet 2007 (Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, CIM), die Interministeriale Kommission über den globalen Klimawandel, gegründet 2007 (Comissão Interministerial sobre Mudança Global do Clima, CIMGC), das Brasilianische Klimawandelforum, gegründet 2000 (Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, FBMC), das Klimanetzwerk, das Rede Clima, gegründet 2007 und die Koordinationskommission über meteorologische, klimawissenschaftliche und hydrologische Aktivitäten, gegründet 2007 (Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia, CMCH).

¹⁵² Keine der in Fn. 151 genannten Organisationen ist auf dem Organigramm des Umweltministeriums erkennbar, außer der Ausschuss des Klimafonds (Comitê Gestor Fundo Clima), der aber nicht in Art. 7 PNMC genannt ist, sondern im Rahmen des Klimafonds gesetzlich eigenständig im Bundesgesetz (L) Nr. 12.114/09 geschaffen wurde, zum Klimafonds, vgl. Fn. 177. Im Anhang seiner aktualisierten NDC-Mitteilung aus dem Jahr 2020 wird die Rolle des Klimawandelforum (FBMC) als Interaktionsinstrument zwischen Regierung und Bevölkerung) und dem interministerialen Komitee (CIM) betont (als Durchsetzungsmechanismus der Regierung). Die CIM, die im Jahr 2021 auch nur zwei Sitzungen hatte, sei beispielsweise nicht an der Novellierung des Waldschutzgesetzes beteiligt gewesen, *Leite*, *Direito Ambiental* 2015 (536). Im Jahr 2019 ist eine neue gesetzliche Grundlage für die CIM geschaffen worden im Bundesgesetz (L) Nr. 10.145 v. 28.11.2019 (DOU v. 29.11.2019, 36). Zwar wird im Anhang seiner aktualisierten NDC-Mitteilung aus dem Jahr 2020 die CIM als Institution für die Implementierung der Klimaschutzstrategie betont, allerdings hat sich die CIM seither nur 2-mal getroffen.

¹⁵³ In dem Art. 2 PNMC werden einige Begriffe legaldefiniert. Art. 10 PNMC wurde aufgehoben.

im Klimasystem zu verringern (gemäß Art. 3, inc. I PNMC). Es sollen unter Einhaltung einer nachhaltigen Entwicklung Maßnahmen ergriffen werden, um die klimaauslösenden Aktivitäten auf dem Staatsgebiet zu verhindern, aber zugleich die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der im Staatsgebiet lebenden Bevölkerung zu berücksichtigen (gemäß Art. 3, inc. II, III, IV PNMC). Schließlich sollen auch Private die Klimaschutzmaßnahmen beachten (gemäß Art. 3, inc. V PNMC).

In Art. 4 PNMC werden in einem umfangreichen Katalog die Visionen der nationalen Klimaschutzpolitik formuliert. Die wirtschaftlich-soziale Entwicklung muss danach mit dem Klimaschutzsystem vereinbar sein (gemäß Art. 4, inc. I PNMC). Neben der Treibhausgasreduktion werden die Wiederaufforstung und die Erhaltung brasilianischer Ökosysteme als Ziele der Klimaschutzpolitik hervorgehoben (gemäß Art. 4, inc. II, IV, VI, VII PNMC).¹⁵⁴ Gemäß Art. 4, § único PNMC muss die Klimaschutzpolitik ferner mit einer nachhaltigen Entwicklung im Einklang stehen, die darauf gerichtet sein soll, dass Wirtschaftswachstum zu gewährleisten und damit Armut und soziale Ungleichheit zu beseitigen. Die Bewältigung sozialer Ungleichheiten wird auch im PNMC an vielen Stellen deutlich.¹⁵⁵

Schließlich werden in Art. 5 PNMC die Leitlinien der nationalen Klimaschutzpolitik konstituiert. Zunächst werden die völkerrechtlichen Abkommen Brasiliens, der Klimarahmenvertrag (UNFCCC) von 1990 und das Kyoto-Protokoll von 1997 sowie alle weiteren Abkommen, die noch unterzeichnet werden, als Leitlinien der nationalen Klimaschutzpolitik bezeichnet (gemäß Art. 5, inc. I PNMC).¹⁵⁶ Weiter heißt es, dass Mitigations- und Adaptionsmaßnahmen in Einklang mit einer nachhaltigen Entwicklung stehen müssen (gemäß Art. 5, inc. II, III PNMC). Konkret sollen dazu beispielsweise Technologien gefördert werden, die die Unsicherheiten zukünftiger nationaler und

¹⁵⁴ Daneben werden genannt die Vereinbarkeit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung mit dem Schutz des Klimas (Art. 4, inc. I PNMC), die Durchführung von Adaptionsmaßnahmen unter Beteiligung und Mitarbeit interessierter wirtschaftlicher und sozialer Akteure (Art. 4, inc. V PNMC) und die Förderung der Entwicklung des brasilianischen Marktes für Emissionsreduzierungen (Art. 4, inc. VIII PNMC). Der Art. 4, inc. III PNMC wurde aufgehoben.

¹⁵⁵ Die Bevölkerung in den strukturschwachen Gebieten muss überzeugt werden, warum wirtschaftlich lukrative Tätigkeiten einzustellen sind. Das wird nur gelingen, wenn auch ein effektives Sozialnetz geschaffen wird. Zur Problematik → § 3, A., I.

¹⁵⁶ Dieser Unterabschnitt wurde durch einen Änderungsvorschlag, dem EMP (Emenda de Plenário a Projeto) Nr. 2 aus dem Jahr 2009 zum PL Nr. 18/07 während des Gesetzgebungsverfahrens nach diesem Wortlaut konkretisiert.

regionaler Prognosen verringern und Anfälligkeiten identifizieren, um geeignete adaptive Maßnahmen zu implementieren (gemäß Art. 5, inc. VI PNMC). In Art. 6, inc. IV PNMC wird die Kommunikationen mit der VN im Rahmen des UNFCCC als Instrument der Klimaschutzpolitik bestimmt.

Die vielfältigen umweltrechtlichen Konzepte und Prinzipien, die im PNMC genannt werden, vor allem das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und der Bekämpfung sozialer Ungleichheiten, waren auch einfachrechtlich und verfassungsrechtlich bereits vor 2009 Teil der brasilianischen Rechtswirklichkeit.¹⁵⁷ Dass im PNMC abstrakt die völkerrechtlichen Quellen betont werden, bleibt aber ein gesetzliches Novum, dessen positive Auswirkungen nicht pauschal verneint werden können, weshalb auch die völkerrechtlichen Verpflichtungen noch näher zu betrachten sind.¹⁵⁸

b) Mitigationsmaßnahmen

Um die Ziele des PNMC zu erreichen, sollen die im Jahr 2020 zu erwartenden Treibhausgasemissionen gemäß Art. 12, caput PNMC zwischen 36,1 und 38,9 % reduziert werden. Es wird demnach kein vergangenes Referenzjahr als Bezugspunkt herangezogen, sondern es erfolgt die zukünftige Prognose der Emissionen für das Jahr 2020 im Zeitpunkt der Verabschiedung im Jahr 2009. Die Bestimmungen des PNMC waren während des Gesetzgebungsprozesses als „Guidelines“ für die Klimapolitik der Regierung aufgefasst worden.¹⁵⁹ In Art. 12, caput PNMC werden diese Ziele ausdrücklich als freiwillige nationale Verpflichtung („*como compromisso nacional voluntário*“) bezeichnet. Weitere Angaben sind in einem Ausführungsdekret geregelt, nämlich im Dekret Nr. 9578 aus dem Jahr 2018.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Vgl. *Oliveira*, OHICCL 2016 (725). Zu der verfassungsrechtlichen Bedeutung dieser Prinzipien → § 4, B., II., 1., d).

¹⁵⁸ Vgl. *Wedy*, CLS 2016, 1 (5); *Wedy*, CLS 2017, 1 (1f.); *de Alencar/de Moura*, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability 2012*, 607 (611). Hierzu → § 3, C.

¹⁵⁹ DCD (Diário da Câmara dos Deputados) v. 28.10.2009, 59547, Stellungnahme in der Abgeordnetenkommission des Relator Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP) zum PL Nr. 18/07. Ein Relator ist ein Parlamentarier, der beauftragt ist, einen bestimmten Gesetzesvorschlag oder ein Dokument zur Überwachung und Kontrolle des Haushalts- und Finanzvollzugs und der Steuerverwaltung in Form und Inhalt zu prüfen und einen Bericht oder eine Stellungnahme zu diesen Aspekten zu verfassen, in der er die Annahme oder Ablehnung empfiehlt.

¹⁶⁰ Dekret (DEC) Nr. 9.578 v. 22.11.2018 (DOU v. 23.11.2018, 47). Dieses Dekret ersetzte das Dekret (DEC) Nr. 7.390 v. 09.12.2010 (DOU v. 10.12.2010, 4). Eine ausdrückliche Verweisung auf das zu konkretisierende Dekret ist in Art. 12, § único PNMC enthalten, zudem verweist Art. 18 Dekret Nr. 9.578/18 ausdrücklich auf Art. 12 PNMC.

Das präsidentiale Dekret Nr. 9.578/18 konkretisiert in Art. 18, dass die für das Jahr 2020 prognostizierten Emissionen auf 3,236 GtCO₂eq geschätzt werden, die gemäß den oben genannten Minderungen zwischen 1.168 und 1.259 Mio. Tonnen CO₂eq gemäß Art. 19, caput des Dekrets Nr. 9.578/18 zu reduzieren sind. Nach dieser Berechnung verbleibt für Brasilien ein zulässiger Ausstoß im Jahr 2020 zwischen 1,977 und 2,068 GtCO₂eq.¹⁶¹ Hinsichtlich der Methodik wählte Brasilien die in diesem Zeitpunkt im Sachstandsbericht des IPCC 1995 (AR2) vorgeschlagene Umrechnung in CO₂-Äquivalenten in Millionen Tonnen (GWP).¹⁶² Diese Berechnung bezieht sich auf Brutto-Emissionen, Abzüge werden nicht vorgenommen.¹⁶³ Trotz der methodischen Abweichungen zu den aktuellen Emissionsstatistiken, wird Brasilien sein nationales Ziel danach für 2020 gerade so eingehalten haben.¹⁶⁴ Die Einschätzung ist schwierig, weil Brasilien aktuell keine Emissionsstatistiken mehr veröffentlicht.¹⁶⁵

Das präsidentiale Dekret formuliert in Art. 19, caput Nr. 9.578/18 ferner, dass Maßnahmen zu ergreifen sind, sodass das in Art. 12 des PNMC formulierte Ziel erreicht wird. In den Unterabschnitten des Art. 19, § 1 des Dekrets Nr. 9.578/18 werden diese definiert. Es handelt sich um konkrete Teilziele, die bis 2020 zu erreichen sind: die Verringerung der jährlichen Abholzungsrate in *Amazônia Legal* um 80 % im Vergleich zur durchschnittlichen Rate zwischen 1996 bis 2005;¹⁶⁶ die Verringerung der jährlichen Abholzungsrate in *Cerrado* um 40 % im Vergleich zur durchschnittlichen Rate zwischen 1999 bis 2008;¹⁶⁷ der Ausbau der Wasserkraftversorgung sowie der Versorgung aus alternativen erneuerbaren Quellen; die Wiederherstellung von 15 Millionen Hektar degradierter Weideflächen und die Ausweitung der Anpflanzung 3 Millionen Hektar Wald. Diese Schwerpunktsetzung bestätigt, dass die Treibhausgasreduzierung vom Sektor

¹⁶¹ Für die einzelnen Sektoren in Art. 18, inc. I bis IV des Dekretes (DEC) Nr. 9.578/18 aufgeschlüsselt → Anhang II: Emissionsstatistiken Brasiliens.

¹⁶² Die Methodik ist beispielsweise erklärt in *MCTIC*, Emissionsbericht (Referenzjahr 2016) 2015 (56) und in der brasilianischen iNDC-Mitteilung v. 21.09.2016 (3f., Fn. 2).

¹⁶³ Hierzu → § 3, A., III., dort Fn. 51.

¹⁶⁴ Nämlich dann, wenn man das Ziel mit den Daten (mit der gleichen Methodik) des MCTIC und des brasilianischen Klimanetzwerks Observatório do Clima vergleicht → Anhang II: Emissionsstatistiken Brasiliens (Tabelle 1, 2 und 3).

¹⁶⁵ Zuständig hierfür ist das MCTIC → § 3, A., III.

¹⁶⁶ Zum Begriff → § 3, A., I., dort Fn. 12.

¹⁶⁷ Zum Naturraum *Cerrado* → § 3, A., I.

der Landnutzungsänderungen abhängt.¹⁶⁸ Die Klimaneutralität wird nicht erwähnt und damit auch nicht geregelt, wie diese zu erreichen ist.

Eine Anpassung der Mitigationsziele erscheint insgesamt notwendig, wegen der völkerrechtlichen Verpflichtungen, aber auch wegen des gesetzlich nunmehr abgelaufenen Zeitrahmens.¹⁶⁹

c) Weitere Klimaschutzinstrumente

Art. 6 PNMC benennt zahlreiche weitere Instrumente der nationalen Klimaschutzpolitik in seinen 18 Unterabsätzen. Zu unterscheiden sind abstrakte Strategien und konkrete Instrumente, die wiederum in Form von Schutzplänen oder finanziellen Förderungen vorgesehen sind, aber zum Teil auch schon vor 2009 existiert hatten. Im Folgenden geht es um die konkreten Instrumente, von denen die für die vorliegende Untersuchung wichtigsten vorgestellt werden.

Zu den Schutzplänen zählen gemäß Art. 6, inc. I und III PNMA der Klimaschutzplan (*Plano Nacional sobre Mudança do Clima*) und die Aktionspläne zur Verhinderung und Kontrolle der Entwaldung in den Ökosystemen (*Planos de Ação para a Prevenção e Controlo do Desmatamento*). Das Gesetz regelt keine inhaltlichen oder formellen Anforderungen an die Schutzpläne, sondern verweist nur auf präsidiale Dekrete und Regierungspläne, die die Maßnahmen umsetzen sollen (Art. 11, § único PNMC; Art. 19, § 2 Dekret Nr. 9.578/18). Der Klimaschutzplan wurde seit 2008 nicht mehr aktualisiert, er war vom Umweltministerium veröffentlicht worden.¹⁷⁰ Zu den Aktionsplänen zur Verhinderung und Kontrolle der Entwaldung bestimmt Art. 17, inc. I, II des Dekrets Nr.

¹⁶⁸ Zu den Emissionsstatistiken → § 3, A., III.

¹⁶⁹ Hierzu → § 3, C.

¹⁷⁰ Klimaschutzplan (*Plano Nacional sobre Mudança do Clima*) v. Dez. 2008.

9.578/18, dass solche für Amazonien (PPCDAm)¹⁷¹ und für das *Cerrado* (PPCerrad)¹⁷² zu implementieren sind, die zuletzt im Jahr 2016 aktualisiert wurden. Weitere Pläne zum Schutz anderer Naturräume oder Ökosysteme werden nicht genannt. Dafür werden zusätzliche Sektorenpläne genannt, von denen nur noch einer eine aktuelle Bedeutung hat.¹⁷³ Das betrifft gemäß Art. 17, inc. IV des Dekrets Nr. 9.578/18 den 2012 und 2021 zuletzt aktualisierten Schutzplan *Plano ABC*, der Mitigationsmaßnahmen in der Landwirtschaft vorsieht.¹⁷⁴ Der Bundessenator *Alessandro Vieira* aus Rio Grande do Sul (*03.04.1975) brachte 2019 einen Änderungsvorschlag in den Nationalkongress, der aber im Gesetzgebungsverfahren stecken geblieben ist.¹⁷⁵ Der Entwurf beinhaltet die Ergänzung des Art. 6 PNMC um zwei Paragraphen, die die formellen und inhaltlichen Anforderungen an die Instrumente festlegen, zum Beispiel, dass Schutzpläne mindestens alle fünf Jahre aktualisiert werden und dem Nationalkongress vorgelegt werden, um die Rolle der Legislative zu stärken.¹⁷⁶

¹⁷¹ Der Aktionsplan zur Verhinderung und Kontrolle der Entwaldung in Amazonien, der PPCDAm (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal) wurde bis März 2013 von der Zivilkammer des Präsidiums der Republik koordiniert, bis diese Funktion an das Umweltministerium übertragen wurde. Die Umsetzung des Plans umfasst Aktionen von mehr als einem Dutzend Ministerien und sollte zur Verhinderung und Kontrolle der Entwaldung in Amazonien dienen. Die letzte und vierte Ausgabe ist aus dem Jahr 2016. Es handelt sich um die vierte Weiterentwicklung, die einen Zeithorizont von 2016 bis 2020 projiziert. Er wird wohl nicht mehr in einer fünften Auflage fortgeführt werden, denn das Umweltministerium unter Ricardo Salles (*08.06.1975) hat nunmehr einen neuen Plan zu Beginn des Jahres 2020 veröffentlicht, der den Waldschutz von einem Zeithorizont von 2020 bis 2023 projiziert.

¹⁷² Der Aktionsplan zur Verhinderung und Kontrolle der Entwaldung im *Cerrado* (vgl. Fn. 167), der PPCerrado (Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado) ist zuletzt 2016 in der dritten Ausgabe vom brasilianischen Umweltministerium (MMA) veröffentlicht worden. Ob eine weitere Aktualisierung erfolgt, ist unklar.

¹⁷³ Gemäß Art. 17, inc. IV, V des Dekrets Nr. 9.578/18 werden der Sektorenplan ABC (vgl. Fn. 174) und schließlich der Sektorenplan zur Reduzierung der Emissionen aus der Stahlindustrie (Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia) genannt. Letzterer wurde außer einem fünfseitigen Bericht aus dem Jahr 2008 nicht mehr fortgeführt bzw. aktualisiert. In Art. 17, inc. III des Dekrets Nr. 9.578/18 a. F. wurde der Energieausbauplan PDE (Plano Decenal de Expansão de Energia 2030) genannt, der kontinuierlich aktualisiert und veröffentlicht wird und die jährlichen Entwicklungsziele und -strategien des Energiesektors für einen 10-Jahreshorizont enthält. Dieser wurde durch ein präsidiales Dekret 2022 als Klimaschutzinstrument des PNMC entfernt, Dekret (DEC) Nr. 11.075 v. 19.05.2022 (DOU v. 19.05.2022).

¹⁷⁴ Der Sektorenplan *Plano ABC* zur Konsolidierung einer kohlenstoffarmen Wirtschaft in der Landwirtschaft, (Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura) wurde 2012 vom Ministerium für Landwirtschaft (MAPA) zuletzt veröffentlicht und im Jahr 2021 aktualisiert und nunmehr auch durch eine gesetzliche Grundlage erweitert mit dem Dekret (DEC) Nr. 10.606 v. 22.01.2021 (DOU v. 25.01.2021, 2). Der *Plano ABC* wird auch in Brasilien NDC-Mittelungen erwähnt, zu den NDCs → § 3, C., II., 2.

¹⁷⁵ Gesetzesentwurf (PL) Nr. 4816 aus dem Jahr 2019, abrufbar (online) <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138480> (31.07.2022).

¹⁷⁶ Gesetzesentwurf (PL) Nr. 4816/19, 3: „Zu diesem Zweck schlagen wir vor, in die Gesetzgebung aufzunehmen

Hinsichtlich der finanziellen Förderungen nennt Art. 6, inc. II PNMC den Klimafonds (*Fundo Nacional sobre Mudança do Clima*) als Instrument der Klimaschutzpolitik. Die Bedeutung der finanziellen und wirtschaftlichen Mechanismen wird in Art. 6, inc. VII und X betont. Auch der Art. 8 PNMC bestimmt nochmals ausdrücklich, dass Finanzinstitute spezifische Kredit- und Finanzierungslinien zur Verfügung stellen sollen, um Anreize im Privatsektor zu schaffen. Der Klimafonds nimmt eine Sonderrolle ein, durch den klimafreundliche Projekte finanziert werden sollen. Der Klimafonds ist gesetzlich im Jahr 2009 mit dem Gesetz Nr. 12.114/09 eingeführt und wurde durch ein präsidiales Dekret konkretisiert.¹⁷⁷ Der Mechanismus wurde maßgeblich durch das Umweltministerium vollzogen. Klimafreundliche Projekte, privat oder staatlich, erhielten Förderungen in Form von Krediten oder Subventionen (gemäß Art. 8, § único; Art. 9, § 2 Dekret Nr. 9.578/18).¹⁷⁸ Förderfähig waren Bildungsprogramme, aber auch Klimaanalysen, Projekte, Dienstleistungen oder neue Technologien, wenn sie eine Verringerung von Treibhausgasemissionen erzielen (gemäß Art. 5, § 4 Gesetz Nr. 12.114/09; Art. 7 Dekret Nr. 9.578/18). Durch ein präsidiales Änderungsdekret im November 2019 waren auch städtische Infrastrukturvorhaben förderberechtigt, die sich auf Treibhausgasemissionen positiv auswirkten, beispielsweise Abfall- und andere Biogasanlagen.¹⁷⁹ Diese Änderungen betrafen auch die Verwaltungsstruktur des Fonds, der ab 2019 keine Projekte mehr durchführte.¹⁸⁰

die periodische Aktualisierung der Pläne und die Vorlage der Jahresberichte beim Nationalkongress, in denen seine Umsetzung bewertet wird, was die Aufsichtstätigkeit der Legislative über die Umsetzung der Brasilianische Politik zum Klimawandel stärken wird.“

¹⁷⁷ Instrument der Klimaschutzpolitik gemäß Art. 6, inc. II PNMC (Bundesgesetz (L) Nr. 12.187 v. 29.12.2009 (DOU v. 29.12.2009, 109). Rechtsgrundlage des Klimafonds ist das Bundesgesetz (L) Nr. 12.114 v. 09.12.2009 (DOU v. 12.12.2009, 9) und das Dekret (DEC) Nr. 9.578 v. 22.11.2018 (DOU v. 23.11.2108, 47), zuletzt geändert durch das Dekret (DEC) Nr. 10.143 v. 28.11.2019 (DOU v. 29.11.2019, 36).

¹⁷⁸ Während die Kredite von der brasilianischen Entwicklungsbank, der BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento) vergeben werden, werden die Subventionen durch das Umweltministerium verwaltet und vergeben.

¹⁷⁹ Dekret (DEC) Nr. 10.143 v. 28.11.2019 (DOU v. 29.11.2019, 36).

¹⁸⁰ Welche Projekte Fördermittel erhalten, muss von einem Ausschuss (Comitê Gestor) festgelegt werden (gemäß Art. 5, § 1 Gesetz Nr. 12.114/19), dessen Vorsitz das Umweltministerium ausübt. Die Entscheidung ist abhängig vom Jahresplan, dem PAAR (Plano Anual de Aplicação de Recursos), der die Mittel bzw. das Budget festlegt und die Prioritäten der Förderung definiert. Der Jahresplan wird vom Umweltministerium jährlich für einen Zweijahreshorizont erarbeitet. Er muss vom Ausschuss genehmigt und innerhalb von sechzig Tagen nach der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes veröffentlicht werden (gemäß Art. 8 caput; Art. 9, caput Dekret Nr. 9.578/18). Der Ausschuss trat bis 2018 ganze 26-mal zusammen (26. Treffen fand am 28.11.2018 statt). Danach fanden kaum Treffen statt, sodass das Instrument paralyisiert wurde. Das Änderungsdekret im November

2. Bedeutung des Umweltrechts

Der Klimaschutz wurde zwar mit dem Klimaschutzgesetz, dem PNMC (*Política Nacional sobre Mudança do Clima*), bereits im Jahr 2009 geregelt, dennoch existiert bis heute kein eigenständiges brasilianisches Klimaschutzrecht (*Direito das Mudanças Climáticas*).¹⁸¹ In den vorherigen Ausführungen ist deutlich geworden, dass das PNMC nur Leitlinien aufstellt und Mitigationsziele, deren Umsetzung aktuell in der Kritik stehen. Deswegen wird zum Teil die Ansicht vertreten, dass sich ein Spezialregime des Umweltrechts, ein Umweltrecht über den Klimawandel (*Direito Ambiental das Mudanças Climáticas*)¹⁸² etabliert habe.¹⁸² Die Klimaschutzproblematik wird als eine Querschnittsmaterie des Umweltrechts verstanden, sodass die bereits bestehenden Umweltregime aus einer globalen Perspektive heraus zu betrachten und dementsprechend auf globale Klimarisiken hin anzuwenden seien. Nach dieser integralen Anschauung könne der Anwendungsbereich existierender Umweltgesetze auch solche Handlungen bzw. Unterlassungen erfassen, die nachweislich auch das globale Klima beeinträchtigen. Ansatzpunkt können alle Gesetze sein, die mittelbar das globale Klima vor anthropogenen Einflüssen schützen, die die Klimainstabilität und den Klimawandel maßgeblich verursachen. Damit ergibt sich die Bedeutung weiterer Klimaschutzmechanismen, die für die vorliegende Untersuchung relevant sind, aus dem Umweltrecht. Relevant ist dabei der Waldschutz, wie bereits in den ökologischen Grundlagen verdeutlicht wurde.¹⁸³ Diese Rechtsnormen bestanden bereits vor der aktuellen Verfassung, die entscheidenden

2019 (vgl. Fn. 179) hatte auch die Zusammensetzung des Ausschusses geändert, danach war erst durch eine Anordnung (Portaria MMA Nr. 113 v. 16.03.2020, zur Rechtsaktform § 3, B., II., 2., b), dort Fn. 119) des Umweltministeriums im Jahr 2020 der Ausschuss erneut besetzt worden. Dieses wird in einer aktuellen Klimaklage angegriffen → § 5, B., II., 3.

¹⁸¹ Zum diesem Schluss, vgl. *Bello Filho*, in: Herman Benjamin/ Irigaray et al. (Hrsg.), Congresso de Direito Ambiental 2010, 233 (242); *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), Global Perspectives 2021, 143 (145).

¹⁸² Zum Folgenden *Carvalho*, RDA 2007, 62 (66f.); *Bello Filho*, in: Herman Benjamin/ Irigaray et al. (Hrsg.), Congresso de Direito Ambiental 2010, 233 (239) *Matulja/Freitas*, in: Jr. Arlindo/ Freitas et al. (Hrsg.), Direito Ambiental e Sustentabilidade 2016, 527 (553).

¹⁸³ Die Bedeutung des Waldschutzes wurde bei den ökologischen Grundlagen verdeutlicht → § 3, A., I. und beim PNMC in Bezug zu den nationalen Klimaschutzziele in Art. 19, § 1 des Dekrets Nr. 9.578/18. Es handelt sich zudem um Ziele, die in den aktuell und hier noch zu untersuchenden Klimaklagen in Brasilien eine Rolle spielen, zur Untersuchung der Klimaklagen → § 5, B., II. Zudem wird der Waldschutz auch in den NDC-Mitteilungen Brasiliens genannt, zu den NDCs → § 3, C., II., 2. Vgl. auch *Mantelli; Nabuco; Borges*, in: Conectas Direitos Humanos, Litigância climática na prática 2019 (40ff.).

Einfluss auf diese und das dort enthaltene Umweltrechtskapitel genommen haben.¹⁸⁴ Auch deswegen ist ihre Erwähnung relevant.

Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts hatte sich das Umweltrecht (*Direito Ambiental*) in Brasilien rasant entwickelt.¹⁸⁵ Bereits in den 1970er Jahren, während der Militärdiktatur, entstand die neue Disziplin unter dem Begriff des ökologischen Rechts.¹⁸⁶ Einige wichtige Rechtsinstitute sind mit dem Gesetz über die nationale Umweltpolitik von 1981 eingeführt worden (PNMA), das bereits vorgestellt wurde.¹⁸⁷ Der brasilianische Biologe und Jurist *Paulo Nogueiro Neto* (18.04.1922–25.02.2019) und der Bundesabgeordnete *José Sarney Filho* (*14.06.1957) beeinflussten die Konstruktion des Gesetzes maßgeblich.¹⁸⁸

Die besonderen Schutzregime des brasilianischen Umweltrechts zielen darauf, die Nutzung der Umweltgüter und -ressourcen durch den Menschen zu regulieren. Die Schutzregime legen fest, ob und wie Land- und Waldgebiete von globaler Bedeutung wirtschaftlich genutzt werden können und damit auch, wo der Schutz der brasilianischen Ökosysteme endet.¹⁸⁹ In der rechtsvergleichenden Auseinandersetzung wird das Umweltschutzrecht auch als Biosphärenschutzregime bezeichnet.¹⁹⁰

a) Gebietsschutzregime

Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen für die Nutzung der gigantischen Naturräume finden sich heute im Waldschutzgesetz von 2012¹⁹¹, das sich aus einem seit 1934 bestehenden Rechtsregime entwickelt hat und dem Gebietsschutzgesetz von 2000, dem SNUC

¹⁸⁴ Hierzu → § 4, A., I.

¹⁸⁵ Übersichten dazu *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (84ff.); *Bryner*, *PELR* 2012, 470 (477ff.).

¹⁸⁶ Wesentlich begründet in den Schriften von Prof. Sérgio Ferraz (im Jahr 1972) und Diogo de Figueiredo Moreira Neto (im Jahr 1975).

¹⁸⁷ Bundesgesetz (L) Nr. 6.938 v. 31.08.1981 (DOU v. 02.09.1981, 16509; Einführung (Ementa): „Gesetz über die nationale Umweltpolitik“).

¹⁸⁸ José Sarney Filho wurde später auch brasilianischer Umweltminister, vgl. Fn. 148.

¹⁸⁹ Das aktuelle System der Wald- und Naturschutzregelungen, erlaubt auch die legale wirtschaftliche Nutzung vieler Primärwaldflächen, vgl. kritisch *Krell*, *JöR* 2014, 693 (695).

¹⁹⁰ Zum Beispiel in *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (6).

¹⁹¹ Bundesgesetz (L) Nr. 12.651 v. 25.05.2012 (DOU v. 28.05.2012, 1). Im Jahr 1934 war bereits ein eigenes Rechtsregime mit dem Dekret (DEC) Nr. 23.793 v. 23.01.1934 (DOU v. 09.02.1934, 2882) geschaffen worden, das regelte, wie die Grundstücke auf dem Land (imóvel rural) und die einheimische Vegetation wirtschaftlich genutzt werden durften. Im Jahr 1965 wurde es durch das Bundesgesetz (L) Nr. 4.771 ersetzt v. 15.09.1965 (DOU v. 16.09.1965, 9529). Dieses Gesetz wurde 2012 novelliert und als neues Waldschutzgesetz verkündet.

(*Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*)¹⁹². Die Novellierung des Waldschutzgesetzes im Jahr 2012, das auch als „Entwaldungsgesetzbuch“ bezeichnet wird, wurde international heftig kritisiert.¹⁹³ Grund hierfür waren die Amnestieregelungen, die die illegale Beeinträchtigung vieler Landflächen legitimierten, wobei der Gesetzgeber schlicht die Realität anerkannte, die in der jahrzehntelangen, mangelnden Beachtung der Schutzgebiete begründet war. Das Waldschutzgesetz regelt wie die Böden auf dem Land und die einheimische Vegetation genutzt werden dürfen (gemäß Art. 1A, caput Waldschutzgesetz). Zu Beginn im Rahmen des Gesetzeszwecks werden auch Nachhaltigkeitsprinzipien definiert, nach denen das Waldschutzgesetz u. a. auch die Verpflichtung Brasiliens umsetzt, seine Wälder und andere Formen der einheimischen Vegetation sowie die biologische Vielfalt, den Boden, die Wasserressourcen und die Integrität des Klimasystems zum Wohle heutiger und künftiger Generationen zu erhalten (gemäß Art. 1, § único, inc. I Waldschutzgesetz).¹⁹⁴ Die Pflichten, die an die jeweiligen Böden anknüpfen, adressiert das Waldschutzgesetz an private Eigentümer, Besitzer oder Besetzer, unabhängig vom Titel sowie an jede natürliche und juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts gleichermaßen. Die wichtigsten Schutzinstrumente sind die *Área de Preservação Permanente* (APP), die eine permanente Naturschutzgebietsfläche darstellt (gemäß Art. 3, inc. I, II Waldschutzgesetz) und die *Reserva Legal* (RL), die eine gesetzliche Vorbehaltsfläche für Landgrundstücke bestimmt (gemäß Art. 12 Waldschutzgesetz). Die RL schränkt die Nutzung einer bestimmten Mindestanzahl eines jeden Grundstücks

¹⁹² Bundesgesetz (L) Nr. 9.985 v. 18.07.2000 (DOU v. 19.07.2000, 1; Einführung (Ementa): „Gesetz des Nationalen Systems der Naturschutzeinheiten und anderer Bestimmungen“).

¹⁹³ Zum Begriff *Krell*, JöR 2014, 693 (695, Rn. 8). Diplomatischer ist *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (182), bezeichnet die Novellierung als gutes Beispiel dafür, wie die unterschiedlichen Akteure politischen Einfluss nahmen. Kern der Novellierung des neuen Waldschutzgesetzes (vgl. Fn. 191) waren unter anderem die Amnestie- und Legalisierungsregelungen der Art. 7, § 3 und Art. 17, § 3, die die illegale Landnutzung und damit Abholzungen legalisierten, die vor dem 22.08.2008 auf vom Waldschutzgesetz geschützten Gebieten erfolgten und damit Renaturierungspflichten auslösten. Die Legalisierungswirkung bewirkte eine Befreiung von der Aufforstungspflicht und anderer Kompensationsmaßnahmen. Schätzungen zu Folge waren circa 29 Millionen ha Wald betroffen. Die Novelle wurde deshalb national und international kritisiert. Vier konkrete Normenkontrollverfahren sind mit über 58 Punkten bezüglich der Verfassungswidrigkeit des Waldschutzgesetzes vor dem STF (zum Gericht → § 4, C., I., 1.) im Jahr 2012 rechtshängig gemacht worden (nämlich die ADIs 4901, 4902, 4903 und 4937, zur Klageform → § 4, C., II., 1.). Das STF entschied am 28.02.2018 durch vier Einzelurteile, die nahezu inhaltsgleich sind, auf über 650 Seiten, dass das Waldschutzgesetz verfassungsgemäß ist.

¹⁹⁴ *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), *Global Perspectives* 2021, 143 (148), ist der Ansicht, dass das Waldschutzgesetz deshalb darauf gerichtet sei, das Klima zu schützen.

innerhalb eines bestimmten Naturraums ein. Für Grundstücke im *Amazônia Legal* ist eine Fläche von 80 % als RL zu erhalten (gemäß Art. 12, inc. I, al. a Waldschutzgesetz).¹⁹⁵ Nur natürliche Produkte, außer Holz, dürfen zur Erntezeit gepflückt werden, wenn sie das Überleben dieser nicht gefährden (gemäß Art. 22 Waldschutzgesetz). Für diese Fläche muss jede Waldbewirtschaftung oder kommerzielle Nutzung nachhaltig erfolgen und autorisiert werden (gemäß den Art. 17, § 1; Art. 20; Art. 22; Art. 23 Waldschutzgesetz), wobei ein Handbuch mit technischen Voraussetzungen und Regelungen die inhaltlichen Anforderungen festlegt. Der Nutzungszweck kann ohne Autorisation nicht geändert werden (gemäß Art. 26 Waldschutzgesetz). Die restliche Fläche von 20 % kann theoretisch abgeholzt werden, eine Regelung die allein schon durch fehlende Register und häufig wechselnde Eigentümer schwer zu vollziehen ist.

Die Anforderungen an brasilianische Naturschutzgebiete werden durch das SNUC definiert, dass die Schutzeinheiten (*Unidades de Conservação*) konstituiert (gemäß Art. 3 SNUC). Der Bund, die Bundesstaaten und die Gemeinden können solche Schutzeinheiten konstituieren, sodass auch hier ein gewisser Kompetenzkonflikt zwischen den staatlichen Ebenen herrscht.¹⁹⁶ Das Gesetz trifft in Art. 7 SNUC zwei Unterscheidungen, die die Gebiete einteilen, in solche, die einen vollständigen Schutz gewährleisten und solche, die nur eine nachhaltige Nutzung vorschreiben. Diese zwei Gruppen bestehen wiederum aus Unterkategorien, die Standards der Schutzeinheiten definieren. Die Entscheidung darüber, welche Gebiete wie geschützt werden, wird durch einen öffentlichen Akt, zumeist durch eine sogenannte vorläufige Maßnahme bestimmt. Das betrifft auch die Neueinordnung bzw. Klassifizierung der Gebiete, die oftmals zu Kontroversen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen geführt haben.¹⁹⁷ Neben den hier erläuterten Schutzregimen, existieren weitere Instrumente, die den Gebietsschutz konstituieren. Insgesamt soll das mosaikartige Schutzregime in Brasilien ca. 60 % des Staatsgebietes erfassen.¹⁹⁸ Der

¹⁹⁵ Zum Begriff *Amazônia Legal* → § 3, A., I., dort Fn. 12, 13.

¹⁹⁶ Vgl. *Rodrigues/Júnior*, in: Milaré/ Leme Machado (Hrsg.) 2011, 445.

¹⁹⁷ Die Schaffung des Reservats Baixo Rio Branco Jauaperi im Amazonas dauert bereits 17 Jahre an. Der Präsident kann durch vorläufige Maßnahmen (*Medidas Provisórias*) die Schutzstandards definieren. Zur Rechtsaktform → § 3, B., II., 2.

¹⁹⁸ Angabe stammt aus Brasiliens erster Aktualisierung seiner NDC-Mitteilung v. 09.12.2020 (8), hierzu → § 3, C., II., 2. Es existieren über 1341 UCs in Brasilien, abrufbar (online) <https://uc.socioambiental.org/pt-br/mapa.eco.br> (31.07.2022).

Gebietsschutz stellt jedenfalls eine sehr komplexe Gesetzesmaterie mit zahlreichen weiteren Bestimmungen dar.

b) Amazonienfonds

In Brasilien existieren darüber hinaus diverse finanzielle Anreize, von denen ein Instrument im Folgenden betrachtet wird, da es für die vorliegende Untersuchung noch relevant wird.¹⁹⁹ Der Amazonienfonds (*Fundo Amazônia*), der durch das Dekret Nr. 6.527/08 gesetzlich im Jahr 2008 erschaffen wurde, hatte das Ziel, Projekte zu fördern, die die Entwaldung verhindern bzw. bekämpfen.²⁰⁰ Die Entwicklungsbank Brasiliens, die BNDES (*Banco Nacional do Desenvolvimento*) stellte zwischen 2009 und 2019 für insgesamt 102 Projekte die finanziellen Mittel aus internationalen Einnahmen in Form von Subventionen den Projektinhabern zur Verfügung (gemäß Art. 1, § 1 Dekret Nr. 6.527/08). Die institutionelle Leistungsfähigkeit des Fonds wurde u. a. von Deutschland gefördert, die Auszahlung erfolgte auf Basis nachgewiesener Erfolge. Insgesamt habe der Fonds mehr als 1,3 Milliarden US-Dollar vereinnahmt.²⁰¹ Mit Beginn des Jahres 2019 ist die Verwaltungsstruktur des Fonds so geändert worden, dass die Funktionsweise des Mechanismus beseitigt wurde.²⁰² Beispielsweise wurde der technische Ausschuss des Amazonienfonds mit einem präsidentialen Änderungsdekret im Jahr 2019 abgeschafft, der gemäß Art. 3 des Dekrets Nr. 6.527/08 die entwaldeten Flächen und die emittierten Kohlenstoffmengen berechnet.²⁰³ Dieses Schicksal teilt auch der Verwaltungsausschuss, der mit einem ändernden Dekret zu Beginn des Jahres 2020 verschwand.²⁰⁴

¹⁹⁹ Zur Klimaklage, die die mangelnde Umsetzung des Instruments angreift, § 5, B., II., 4.

²⁰⁰ Dekret (DEC) Nr. 6.527/2008 v. 01.08.2008 (DOU v. 04.08.2008, 2).

²⁰¹ Information abrufbar (online) <https://www.giz.de/de/weltweit/12550.html> (31.07.2022).

²⁰² Aufgrund politischer Divergenzen um die Amazonasbrände im Jahr 2019, hatte Deutschland Zahlungen in den Amazonienfonds gestoppt. Zur Klage → § 5, II., 4.

²⁰³ CTFA (Comitê Técnico do Fundo Amazônia) in Art. 3 Dekret Nr. 6.527/08 a. F. etabliert und durch Dekret (DEC) Nr. 10.144 v. 28.11.2019 (DOU v. 29.11.2019, 36) abgeschafft.

²⁰⁴ COFA (Comitê Orientador do Fundo Amazônia) in Art. 4 des Dekrets Nr. 6.527/08 a. F. etabliert und durch Dekret (DEC) Nr. 10.223 v. 05.02.2020 (DOU v. 06.02.2020, 17) abgeschafft. Die COFA hatte die Aufgabe, die Richtlinien und Kriterien für die Anwendung der Mittel festzulegen, die Ausführung zu überwachen und den Tätigkeitsbericht des Fonds zu genehmigen.

3. Aktuelle Herausforderungen

Die im PNMC geregelten Mitigationsziele stellen ohne Zweifel eine Kernregelung dar, die auch als „freiwillige“ Verpflichtung eine objektiv-rechtlich Selbstverpflichtung des Staates darstellen.²⁰⁵ Das trifft auch auf die im präsidentialen Dekret genannten einzelnen Wald- und Energieschutzziele sowie die in den im Gebietsschutzregime enthaltenen Schutzmaßnahmen zu.

Im Schrifttum wird seit jeher kontrovers diskutiert, wie Umwelt- und Klimaschutzziele vollzogen werden können.²⁰⁶ Im brasilianischen Rechtssystem existieren zwar besondere kollektive Klagen, die Allgemeinwohlbelange verteidigen und die Einhaltung des objektiven Rechts ermöglichen.²⁰⁷ Es handelt sich aber um Restitutionsansprüche für eingetretene Umweltschäden.

Eine weitere Diskussion wird darüber geführt, dass die Weiterentwicklung der Klima- und Aktionspläne völlig offen und abhängig von den Entscheidungsträgern der Exekutive auf Bundesebene ist. Das sei gravierend, weil ein Fahrplan für die Erreichung der im PNMC so zahlreich formulierten übergeordneten Grundsätze und Visionen fehle.²⁰⁸ Da der Präsident durch präsidentiale Dekrete das Klimaschutzniveau steuert, entscheiden aktuell politische Verhältnisse über den Umfang der Anstrengungen.²⁰⁹ Das PNMC weist schon mit seiner Bezeichnung als „Gesetz der nationalen Klimapolitik“ auf diesen Zustand hin.²¹⁰ Bis heute hat der Gesetzgeber für die weitere Konkretisierung keine formellen Voraussetzungen oder Bewertungsmaßstäbe aufgestellt.²¹¹ Diese Abhängigkeit von der

²⁰⁵ Nach *Oliveira*, OHICCL 2016, 725 (726), seien diese das „Herzstück des Gesetzes“.

²⁰⁶ Zur Problematik *Leite*, *Direito Ambiental* 2015 (535).

²⁰⁷ Hierzu → § 4, C., III.

²⁰⁸ Kritisch *Lehnen*, GLJ 2021, 1471 (1481); *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), *Global Perspectives 2021*, 143 (149): „The precise scope of these provisions is still unclear; their enforceability, and their connection with commitments undertaken in the context of international treaties – particularly the Nationally Determined Contributions – is yet to be tested.“. Differenzierend, aber grundsätzlich auch kritisch *Wedy*, in: Kahl/Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation 2021*, 271 (279, Rn. 35).

²⁰⁹ Zu dieser Rechtsaktform → § 3, B., II., 2., b).

²¹⁰ Vgl. zur ähnlichen Bezeichnung des PNMA als „Gesetz über die nationale Umweltpolitik“ und Schlussfolgerung in *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (69), der formuliert, dass das brasilianische Umweltrecht der rechtlichen Ausgestaltung der Umweltpolitik diene.

²¹¹ In der Stellungnahme des Relators Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP) v. 27.10.2009 ist der Änderungsvorschlag des Art. 4 PNMC um weitere Zielvorgaben vom Abgeordneten José Sarney Filho (EMP Nr. 4/09, PL Nr. 18/07 v. 27.10.2009) aus diesem Grund ausdrücklich abgelehnt worden. Es entsprach also dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers dies der Exekutive zu überlassen.

Regierung beeinflusst auch die Effektivität der Klimaschutzinstrumente.²¹² Das Problem gilt auch für viele Umweltschutzstandards, verlässliche Bewertungsmaßstäbe werden höchstens durch die CONAMA geschaffen, die die Interessenkonflikte anstatt des Parlaments entscheidet. Grund sei für viele auch der kooperative Föderalismus, der zu redundanten Zuständigkeiten geführt habe, die die Verantwortlichkeit konterkarieren.²¹³ Es wird kritisiert, dass staatliche Entscheidungsträger keine gezielte und nachvollziehbare ökologische und soziale Agenda verfolgen.²¹⁴

Wegen des Konzepts der „dirigierenden Verfassung“ werde bis heute nur Verhalten anerkannt, dass das Maß der normativen Verbindlichkeit durch den Gesetzgeber konkretisiert werden müsse.²¹⁵ Deshalb ist fraglich, ob das Parlament die Kontrolle in Zukunft an sich ziehen wird, indem es die Voraussetzungen für die Lösung widerstreitender Interessen gesetzlich schafft. Im Schrifttum wird in der Folge idealisierend von einem Umweltrechtstaat (*Estado de Direito Ambiental*) gesprochen, der eine umfassende gesellschaftliche Transformation bewirken solle.²¹⁶

Es wird deutlich, dass es sich um ein Strukturproblem handelt, das den Umwelt- und damit auch effektiven Klimaschutz auf verschiedenen Ebenen verhindert.²¹⁷ In dieser

²¹² Mit dem Amtsantritt Bolsonaros im Jahr 2019 ist deutlich geworden, wie abhängig der Umwelt- und Klimaschutz von der aktuellen Klimaschutzpolitik der Regierung ist, vgl. *Setzer/Leal/Borges*, in: *Alogna/ Bakker et al.* (Hrsg.), *Global Perspectives 2021*, 143 (161f.). Zu seiner Stellung im Verfassungsrechtssystem → § 3, II., 2.

²¹³ Dafür *Frohlich/Sabbag*, *Conference Paper 2010*, 1 (5); *Krell*, *JöR 2014*, 693 (702), der kooperative Föderalismus sei Grund, dass sich die meisten Umweltgesetze mit Zuständigkeitsfragen befassen, sodass die Definition konkreter Verfahren mit materiell-rechtlich Kriterien der Exekutive überlassen wird. Für das Umweltrecht kommt *Krell*, *JöR 2014*, 693 (702), zu dem Schluss, dass ein Regelungsdefizit bestehe, da „grundrechtsrelevante Angelegenheiten ohne Fixierung klarer Vorgaben weitgehend auf die Exekutive abgewälzt“ werden. In der Verwaltung führe das dazu, dass Umweltkonflikte oftmals nach Perzeption entschieden werden. Es werden über Jahrzehnte hinweg Diskussionen über die Auslegung von Bundesgesetzen geführt, die die Justiz über Jahre beschäftigen. Kritik auch in *L. R. Barroso*, in: *Deffenti/ Barral* (Hrsg.), *Introduction to Brazilian Law 2011*, 15 (21).

²¹⁴ Vgl. im Kontext des Umweltschutzes *Krell*, *JöR 2014*, 693 (698).

²¹⁵ *Rosenn*, *AJCL 1990*, 773 (778); *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997* (65f.); *Bercovici/Paulo*, *VRÜ 2004*, 286 (315). Die Meinungsführer innerhalb des brasilianischen Rechtsdiskurses stützen sich auf die Schriften von Canotilho (hierzu → § 4, A., II., dort Fn. 31), vor allem auf seine Dissertation aus dem Jahr 1982 über die „dirigierende Verfassung“, ein Konzept, das die portugiesische Verfassung von 1976 verkörpere. Dahinter stand die Idee den Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Interpretation der Verfassungsnormen zurückzudrängen, um die Verbindlichkeit dieser zu untermauern. Die Diskussion fand in Brasilien nach dem Ende der Militärdiktatur erheblichen Anklang.

²¹⁶ Nach *Rothenburg*, in: *Kishi/ Silva et al.* (Hrsg.), *Desafios do Direito Ambiental 2005*, 813 (818), sei der ökologisch informierte, demokratische Staat in der Lage, eine gerechte und nachhaltige Umweltentwicklung anzustrengen. Dieses Staatsverständnis wird als brasilianische Utopie mehrheitlich in Frage gestellt, *Krell*, *JöR 2014*, 693 (694), hält den Begriff des „Umweltstaates“ für „akademisch und wirklichkeitsfern“.

²¹⁷ Vgl. ausführlich *Krell*, *JöR 2014*, 693 (694ff.). Ein effektives Umweltrecht zu schaffen, bleibt zentrale

Konstellation befürworten viele einen „*judicial activism*“, der sich als zwangsläufige Folge mangelnder Politik in Brasilien entwickelt habe.²¹⁸ Die Lösung der Schutzdefizite und sozialen Schiefen wird in Brasilien traditionell als eine Rolle der Richter angesehen, die die Konkretisierung der Verfassung und Durchsetzung der Rechte zu gewährleisten haben.²¹⁹ Die Stellung der Judikative wird auch verfassungsrechtlich an zahlreichen Stellen betont.²²⁰ Dass Richter dazu berufen sind, den Umweltschutz zu fördern, wird in Brasilien unter der Thematik der „grünen Gerichte“ diskutiert.²²¹ Diese Überlegungen werden auch für das Klimaschutzrecht und seine mangelnde Umsetzung angestellt.²²² In diesem Kontext wurde im brasilianischen Schrifttum auf den deutschen Klimabeschluss des BVerfG verwiesen und auf die Bedeutung der gerichtlichen Leistung, die den Fahrplan der Klimaneutralität determiniert habe.²²³ Unabhängig davon, ob diese

Aufgabe der Regierung. Zur mangelnden Effektivität des Rechts, vgl. *Neto*, in: Kishi/ Silva et al. (Hrsg.), *Desafios do Direito Ambiental* 2005, 658 (659); *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (2, 62).

²¹⁸ Dazu *Bercovici/Paulo*, VRÜ 2004, 286 (309); *L. R. Barroso*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), *Introduction to Brazilian Law* 2011, 15 (25); *Streck*, VRÜ 2013, 388 (393ff.); *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014 (692); *Krell*, JöR 2014, 693 (701).

²¹⁹ So kommt beispielsweise *de Alencar/de Moura*, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability* 2012, 607 (614), zum Schluss: „Thus, the Brazilian Constitutional Court is in fact a body that is responsible for ensuring the implementation of public policies when faced with the inaction of government bodies, especially as regards the protection of the environment.“. Vgl. auch *Arguelhes*, in: *VerfBlog*, *Judges Speaking for the People: Judicial Populism beyond Judicial Decisions* 04.05.2017.

²²⁰ Beispielsweise wird der Judikative administrative und finanzielle Autonomie gewährt, die verfassungsrechtlich in Art. 99, caput CF garantiert ist. Überprüfungsmöglichkeiten der Exekutive gemäß Art. 99, § 3 CF waren erst durch die Verfassungsänderung im Jahr 2004 eingeführt worden (Verfassungsänderung (EC) Nr. 45 v. 30.12.2004 (DOU v. 31.12.2004, 9). Das Initiativrecht (iniciativa legislativa) zur Gesetzgebung haben neben Mitgliedern des Nationalkongresses gemäß Art. 61, caput CF der Präsident der Republik, der Oberste Bundesgerichtshof (Supremo Tribunal Federal), alle Obergerichtshöfe (Tribunais Superiores) und der Generalstaatsanwalt der Republik (Procurador-Geral da República). Letztere drei haben nur innerhalb ihrer Zuständigkeiten das Vorschlagsrecht. Dies ist historisch zu erklären und inhaltlich auf das Budget- bzw. die Finanzrecht dieser Einheiten beschränkt.

²²¹ Z. B. in *Freitas*, JSP, 2008, 95 (95ff.); *Herman Benjamin*, PELR 2012, 582 (583, 588ff.); *Bryner*, PELR 2012, 470 (475); *Wedy*, CLS 2017, 1 (12): „has adopted a progressive jurisprudence regarding the protection of the environment as an independent legal asset and fostering sustainable development.“; *Setzer/Leal/Borges*, in: *Alogna/ Bakker et al.* (Hrsg.), *Global Perspectives* 2021, 143 (149): „Over the last twenty years, Brazilian courts have formed a ‘green’ case law, particularly in the High Court [...]. In Brazil, disputes around alleged breaches of environmental legislation (eg illegal emission of pollutants into the atmosphere, failure to mitigate environmental damages) are often resolved in courtrooms.“. In rechtsvergleichenden Untersuchungen z. B. in *Bothe*, *Umweltrecht in Deutschland und Brasilien* 1990 (113); *Bryner*, PELR 2012, 470 (485ff.); *Krell*, JöR 2014, 693 (698).

²²² Zu den aktuellen Klagen → § 5, B.

²²³ Bisher nur *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1482): „The main takeaway [...] is not the court mandate to review climate ambition, the following increase of ambition by the German government, nor the deployment of intergenerational equity arguments [...] [but] the realization that tackling the climate emergency requires urgent measures. Beyond long-term goals, the court recognized the need to formulate concrete, transparent intermediate specifications on how to get there, [...]“.

Einschätzung zutrifft, ist fraglich, ob die höchsten Gerichte in Brasilien diese Aufgabe bewältigen können.²²⁴

IV. Zwischenfazit: Exekutive auf Bundesebene ist maßgeblicher Klimaakteur und verursacht aktuelle Vollzugsdefizite

Hinsichtlich der Zuständigkeiten gilt, dass zwar alle staatlichen Ebenen wegen des kooperativen Föderalismus gemäß Art. 23, inc. VI und VII CF verfassungsrechtlich für die Einhaltung der Umwelt- und Klimaschutzvorschriften verantwortlich sind.²²⁵ Diese Verantwortlichkeit wird aber von Bundeszuständigkeitsgesetzen konkretisiert, die die Koordinierung der Zusammenarbeit den Verwaltungsorganen des Bundes übertragen haben. Maßgeblich ist das die Verfassung konkretisierende Ergänzungsgesetz (LC) Nr. 140/11, das gemäß Art. 23, § único CF die Aufgabenverteilung zwischen den vier staatlichen Ebenen regelt. Ferner die Rechtsnormen des PNMA von 1981, vor allem die Art. 6ff., die die Durchsetzung bzw. Überwachung der umweltrechtlichen Schutzstandards durch die Organe der SISNAMA vorsehen, ein politisch-verwaltungsrechtliches Netzwerk, das vor allem durch das Umweltministerium und den Präsidenten beeinflusst wird. Insgesamt existiert ein kompliziertes System mit teils redundanten Zuständigkeiten.

Es wurde ferner deutlich, dass der Fahrplan der Umwelt- und Klimapolitik auf Bundesebene, vor allem durch die Exekutive entwickelt und determiniert wird.²²⁶ Im PNMC, dem brasilianischen Klimaschutzgesetz, verweisen Ausführungsvorschriften ausdrücklich auf konkretisierende präsidiale Dekrete.²²⁷ Es enthält selbst keine verbindlichen Handlungsanweisungen für die Entscheidungsträger. Die Entscheidung über die Ausgestaltung der Klimaschutzmaßnahmen und -ziele wird auf die zentrale Exekutiveebene verlagert, sodass die Umsetzung vom politischen Willen der Regierung abhängt. Diese Praxis beeinflusst die Effektivität der nationalen

²²⁴ Hierzu → § 5, B., III.

²²⁵ Hierzu → § 3, B., II.

²²⁶ Hierzu → § 3, B., III, a).

²²⁷ Hierzu → § 3, B., III., b) und c).

Klimaschutzmaßnahmen.²²⁸ Das PNMC regelt weder das Ziel der Klimaneutralität noch wurde es hinsichtlich seines zeitlichen Rahmens der Mitigationsziele über 2020 hinaus angepasst.

Neben der Anpassung ist aber das Vollzugsdefizit aktueller Schutzstandards ein Problem. Der Klimaschutz wird durch kein eigenständiges Rechtsgebiet konstituiert, sondern ist Teil des sich seit den 80er Jahren entwickelnden Umweltrechts, das sich aus innovativen allgemeinen und besonderen Rechtsakten zusammensetzt.²²⁹ Das Naturschutzregime, das durch diverse Rechtsakte definiert wird und die Nutzung der gigantischen Ökosysteme regelt, hat ein entscheidendes Gewicht bei der Bestimmung des nationalen Klimaschutzniveaus, da die in diesem Sektor emittierten Treibhausgase die Schutzziele des PNMC konterkarieren. In Art. 1, § único, inc. I Waldschutzgesetz ist der Klimaschutz zwar in dem Gesetzeszweck enthalten, weitere Bezüge existieren aber nicht. Die einfachrechtlichen umweltbezogenen Schutzinstitute, die Brasilien vor der Verfassung von 1988 verabschiedete, adressieren klimabezogenen Gefahren damit nicht unmittelbar. Die Rolle der Richter, diese Schutzdefizite auszugleichen, wird insgesamt betont.²³⁰

C. Rolle des internationalen Rechts

Wenn das Klimaschutzrecht Brasiliens betrachtet wird, wird auch von einem pluralistischen Rechtsrahmen gesprochen.²³¹ Zur einfachgesetzlichen Ebene kommt das internationale Recht hinzu, das nunmehr im Kontext der Forschungsfrage betrachtet wird. Im Folgenden wird zunächst die allgemeine Stellung des Völkerrechts im nationalen Recht (→ I.) und die geltenden Klimaabkommen untersucht (→ II.). Die Erkenntnisse ermöglichen es, die Rolle des internationalen Rechts in Bezug zum Klimaschutz zu verdeutlichen und die nationalen Schutzdefizite zu ermitteln (→ III. Zwischenfazit).

²²⁸ Hierzu → § 3, B., II.

²²⁹ Hierzu → § 3, B., III., 2.

²³⁰ Hierzu → § 3, B., III., 3.

²³¹ Z. B. in *Mendes Hübner/Moraes Alberto*, in: Setzer/ Cunha et al. (Hrsg.), *Litigância Climática 2019*, 117 (119ff.): „principled framework for legal pluralism“, unterscheidet drei Level: das verfassungsrechtliche Level, das internationale Level und das einfachrechtliche Level. Erfasst werden auch nationale Rechtsnormen, die dem Klimaschutz „indirekt“ dienen, beispielsweise das Waldschutzgesetz oder Rechtsnormen des besonderen Gebietsschutzes.

I. Allgemeine Stellung des Völkerrechts

Die brasilianische Verfassung schweigt über das allgemeine Verhältnis zwischen dem internationalen und nationalen Recht.

In Bezug zu völkerrechtlichen Verträgen gilt zunächst, dass zwischen dem Transformationsprozess, der Ratifizierung des Vertrages und der eigentlichen Umsetzung in nationales Recht unterschieden wird. Die Ratifizierung ist das gesamte Verfahren, das mit der Verhandlung des Vertrages durch den Präsidenten beginnt, durch den Nationalkongress gemäß Art. 49, inc. I CF bestätigt und ersteren wiederum dazu ermächtigt, den Vertrag durch Unterzeichnung zu beenden.²³² Der eigentliche Umsetzungsakt erfolgt dann erst im Anschluss durch den Erlass eines präsidialen Dekrets gemäß Art. 84, inc. VIII CF, der als ein autonomer Rechtsakt angesehen wird.²³³ Durch diesen Umsetzungsakt gilt das Abkommen im Rang eines Bundesgesetzes, als Rechtsnorm unterhalb der Verfassung.²³⁴

Seit der Verfassungsänderung Nr. 45 aus dem Jahr 2004 gibt es eine Ausnahme für Verträge, die in der Form des Art. 5, § 3 CF bestätigt worden sind. Danach sind die internationalen Verträge und Konventionen über Menschenrechte, die in jeder Kammer des Nationalkongresses in jeweils zwei Sitzungen, also zweimal mit qualifizierter Mehrheit der Mitglieder angenommen werden („*dos votos dos respectivos membros*“), den Verfassungsänderungen gleichwertig.²³⁵ Zwei Verträge sind bisher in dieser Form angenommen worden, die im Klimakontext jedenfalls keine Bedeutung haben.²³⁶

Abgesehen von internationalen Verträgen, gelten Besonderheiten für Menschenrechte. In Art. 4, inc. II CF wird als Prinzip der Bundesrepublik Brasilien bei seinen internationalen Beziehungen, der allgemeine „Vorrang der Menschenrechte“ statuiert. In Art. 5, § 2, 2.

²³² Vgl. *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (130f.). Zum Zustimmungssakt → § 3, B., I., 2., a), dort Fn. 104.

²³³ Vgl. *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (130, 135), danach handele es sich um einen „innerstaatlichen Anwendungsbefehl“.

²³⁴ Diese Frage sei durch die Entscheidungen des STF geklärt, *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (142, Rn. 131); *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (164, Rn. 128).

²³⁵ Sie werden als Gesetzesdekrete verabschiedet, zu dieser Rechtsaktform, vgl. Fn. 104.

²³⁶ Gesetzesdekret Nr. 186 aus dem Jahr 2008, v. 09.07.2008 (Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, BRK) und Gesetzesdekret Nr. 261 aus dem Jahr 2015, v. 25.11.2015 (Vertrag von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs für blinde, sehbehinderte oder anderweitig lesebehinderte Personen zu veröffentlichten Werken).

Alt. CF ist zudem ein weiterer Einfluss der Menschenrechte innerhalb des Verfassungssystems vorgesehen, der im Grundrechtsabschnitt erläutert wird.²³⁷

II. Klimaschutzabkommen

In Südamerika existieren noch keine multilateralen Abkommen, die einen ausdrücklichen supranationalen Klimaschutz für Brasilien etablieren würden. Auch Rechtsakte der Mercosul (*Mercado Común del Sur*), den „Gemeinsamen Markt Südamerikas“ sind aus mehreren Gründen nicht in der Lage, verbindliche Klimaschutzstandards zu setzen. Zum einen handelt es sich um keine supranationale Organisation, vergleichbar mit der EU, sondern um eine Freihandelszone.²³⁸ Zum anderen sind hinsichtlich des Umweltschutzes noch keine Harmonisierungsvorschriften ergangen.²³⁹

Brasilien ratifizierte von Beginn an alle völkerrechtlichen Abkommen mit unmittelbarem Klimaschutzbezug.²⁴⁰ Dies gilt auch für völkerrechtliche Verträge mit konkreten Umweltbezügen.²⁴¹ Der Staat bekennt sich darüber hinaus zum unverbindlichen Aktionsprogramm der VN „Agenda 21“, das in Rio de Janeiro auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 die Leitlinien für die nachhaltige Entwicklung für das 21. Jahrhundert aufgestellt hat. Zuletzt ist das Programm REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) der VN von der brasilianischen Regierung forciert worden, um sich für leistungsbasierte Zahlungen unter dem UNFCCC zu qualifizieren. Die brasilianische Regierung plant zudem ein System von Serviceleistungen für Waldschutzmaßnahmen aufzubauen (*Floresta+*-Programm).²⁴²

Die Rolle internationaler Abkommen wird auch im PNMC betont, wie bereits erwähnt

²³⁷ Hierzu → § 4, B., I., 3., a).

²³⁸ Vgl. Ramos, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (76).

²³⁹ Dass in Anbetracht der herausragenden Ökosysteme, die mehrere Ländergrenzen teilen, noch keine gemeinsamen Handlungsmaßnahmen aufgestellt worden sind, wird mehrheitlich kritisiert, vgl. *Figueiredo*, RDA 1999, 19 (23).

²⁴⁰ Hierzu → § 1, II., 2., b).

²⁴¹ Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1993 (CBD); Wüstenkonvention (Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika - UNCCD) von 1994; Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern Nr. 169 von 1989.

²⁴² Das Programm wird vom brasilianischen Umweltministerium geleitet. Das *Floresta+*-Programm wird auch erwähnt in der brasilianischen NDC-Mittelung v. 09.12.2020 (9), vgl. Fn. 259.

wurde.²⁴³

1. Kyoto-Protokoll und brasilianischer CDM

Der CDM, der Mechanismus zur umweltgerechten Entwicklung (*Clean Development Mechanism*) wurde im Zusammenhang mit dem Konzept der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit, dass im UNFCCC verankert worden war, mit dem Kyoto-Protokoll eingeführt.²⁴⁴ Vertragsparteien wie Brasilien sollten, ohne konkrete Verpflichtungen auf völkerrechtlicher Ebene eingehen zu müssen, am internationalen Klimaschutz beteiligt werden. Eine nachhaltige Entwicklung sollte damit gemessen an der Wirtschaftsleistung der Staaten ermöglicht und Einsparungen dort erreicht werden, wo sie am kosteneffizientesten sind. Gleichzeitig sollten die Vertragsparteien, die zu Reduktionen verpflichtet wurden, durch ihre Investitionen in Drittländern die Möglichkeit erhalten, dadurch ihre Kyoto-Ziele zu erreichen. Die CDM-Projekte, die in einem aufwendigen Verfahren, validiert und genehmigt wurden, konnten mit der Projektumsetzung als zertifizierte Emissionsrechte (*Certified Emission Reductions*) genutzt werden, die die eigene Bilanz verbesserte.²⁴⁵ Die Reduktionsleistung eines CDM-

²⁴³ Hierzu → § 3, B., III., 1.

²⁴⁴ Das Konzept der „common but differentiated responsibilities“ (gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten) ist erstmals in Art. 4 Abs. 1 S. 1 UNFCCC verankert worden, in Art. 10 S. 1 Hs. 1 KP erneut als Grundsatz formuliert und in Art. 12 Abs. 2 KP für den CDM konkretisiert worden. Zur Bedeutung → § 1, D., II., 2. Die konkreten Details des CDM sind erst auf der siebten Vertragsstaatenkonferenz (COP 7) im Jahr 2001 in Marrakesch in den Marrakesh Accords ausgearbeitet worden. Für den CDM relevant ist die Entscheidung 17/CP.7 v. 21.01.2002 „Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol“, 20-49, FCCC/CP/2001/13/Add.2 der Marrakesh Accords und ein Durchführungsbeschluss der MOP (Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol), welches als Gremium eingeführt worden ist, um die weiteren Durchführungsbeschlüsse zum CDM zu treffen (gemäß Art. 2 und 4 Entscheidung 17/CP.7), Entscheidung 3/CMP.1 v. 30.11.2015, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1.

²⁴⁵ Die geplanten CDM-Projekte werden zunächst von privaten Zertifizierungsunternehmen (Designated Operational Entities, DOE) validiert, die vom sog. Executive Board (EB) der VN akkreditiert worden sind (gemäß Art. 20 Entscheidung 3/CMP.1). Das EB besteht aus zehn Vertretern von den Vertragsparteien des Kyoto-Abkommens, und untersteht der Aufsicht der COP/MOP (eingerrichtet gemäß Anhang C, Art. 5 Entscheidung 17/CP.7). Die nationale Genehmigungsbehörde des Gastlandes (Designated National Authority, DNA) bestätigt die Nachhaltigkeit des Projekts nach ihrem eigenen Maßstab (gemäß Anhang G, Art. 40 lit. a) Entscheidung 17/CP.7). Als DNA fungiert in Brasilien eine interministeriale Kommission, die aus Vertretern verschiedener Ministerien zusammengesetzt ist, die sog. Interministeriale Kommission für den Klimawandel (Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, CIMGC → § 3, B., III., 1., a), dort Fn. 151). Mit der Projektumsetzung werden, nach einer weiteren Überprüfung durch das EB, die Emissionsgutschriften erstellt. Ein Zertifizierungsbericht der DOE muss dem EB zugeleitet werden, damit die Ausstellung des Zertifikats erfolgen kann (gemäß Anhang J Entscheidung 17/CP.7). Die CDM-Projekte werden veröffentlicht, abrufbar (online) <https://cdm.unfccc.int/Projects/registered.html> (31.07.2022).

Projekts wurde hypothetisch ermittelt.²⁴⁶

Das erste CDM-Projekt ist in Brasilien im Jahr 2004 durchgeführt worden. Brasilien wurde nach China und Indien das Land mit dem weltweit größten CDM-Markt.²⁴⁷ In Art. 9 PNMC wird der Mechanismus auch als bedeutungsvolles Instrument der brasilianischen Klimaschutzmaßnahmen genannt.

In der Realität habe der marktbasierter Mechanismus des Kyoto-Protokolls einen Wettbewerb um Investitionen ausgelöst, der zum „*race to the bottom*“ bei den einzuhaltenden Umweltstandards während der Zertifizierung der Projekte gesorgt und eine nachhaltige Entwicklung und Beteiligung der Öffentlichkeit nicht gewährleistet habe.²⁴⁸ Die Genehmigungspraxis wurde in Brasilien durch zwei vergangene Industrieunfälle aufgedeckt, die zu verheerenden Umweltkatastrophen führten.²⁴⁹ In beiden Fällen war die TÜV-Süd Brasilien, eine Tochterfirma der deutschen TÜV-Süd-Gruppe, beteiligt.²⁵⁰ Um finanzielle Attraktivität aus dem Ausland zu generieren, seien die prognostizierten Emissionsminderungen der Projekte absichtlich überbewertet worden.²⁵¹ In Brasilien werden „zertifizierte Emissionsrechte“ zudem mehrheitlich von

²⁴⁶ Die THG-Reduktion resultiert aus einer Differenz zwischen den Emissionen des Referenz- und des Projektszenarios (vgl. Deutsches CDM-Handbuch, DEHSt, Mai 2015, 13ff.). Auf Basis eines Referenzszenarios wird also ermittelt, wie viele Emissionen ohne das Projekt ausgestoßen worden wären. Vom jeweiligen Projekt hängt ab, wie dieser Emissionsfaktor berechnet wird.

²⁴⁷ Nach Wittger, CDM in Brasilien 2010 (34), sei ein Grund das immense Wachstumspotential und das Vertrauen, dass das Land bei Investoren genossen habe. Auch Deutschland beteiligte sich an zahlreichen brasilianischen Projekten, die im Auftrag des Umweltministeriums (BMU) von der GIZ durchgeführt wurden.

²⁴⁸ Mori-Clement, WD 2019, 222; Wittger, CDM in Brasilien 2010 (31f.) und Wissenschaftlicher Dienst, WF VIII – 025/2006 und WF II – 016/2006, 28 v. 02.03.2006, der dies als „Ausverkaufs-These“ bezeichnet.

²⁴⁹ Am 05.11.2015 führte der Dammbbruch des Rückhaltebeckens einer Eisenerzmine in Bento Rodrigues am Fluss Rio Doce im Bundesstaat Minas Gerais zur größten Umweltkatastrophe Brasiliens und versuchte den Fluss auf einer Länge von 650 km bis zur Mündung ins Meer. Am 25.01.2019 geschah ein weiterer Dammbbruch in Brumadinho im Bundesstaat Minas Gerais, wieder war ein Rückhaltebecken einer Eisenerzmine gebrochen, 270 Personen kamen ums Leben.

²⁵⁰ Der Auditbericht der Zertifizierungsgesellschaft TÜV-Süd Brasilien und die anschließende Einreichung bei der brasilianischen Bergbaubehörde führten dazu, dass der Betreiber „Vale S.A.“ (weltgrößter Eisenerzproduzent) den Damm in Brumadinho weiter betreiben durfte. Gegen den TÜV-Süd Brasilien sind zahlreiche Schadensersatzklagen rechthängig, diverse Strafverfahren gegen Mitarbeiter des Unternehmens wurden eingeleitet. Auch im Ausland gab es gerichtliche Konsequenzen (USA: Stipulation v. 29.06.2018: Case 1:15-cv-05754-JGK, ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren ist auch in München gegen die TÜV-Süd Industrie Service GmbH eingeleitet worden.

²⁵¹ Ranke, Klima und Umweltpolitik 2019 (127), ein emissionsintensives Referenzszenario sei für ein Land vorteilhaft, um möglichst viele CERs einzukaufen, gleichzeitig verdiene das Land, das auf die Investition angewiesen sei. Diese Praxis hat dann später zu einem Preisverfall der CERs geführt und durch die hypothetische Reduktionsleistung zu Mehremissionen geführt.

drei Wasserkraftwerken generiert,²⁵² nämlich von Santo Antônio²⁵³, Jirau²⁵⁴ und Teles Pires²⁵⁵, die sich im Cerrado befinden, der artenreichsten Savanne der Welt.²⁵⁶ Abgesehen von der Kontroverse über die Umweltfreundlichkeit dieser Wasserkraftwerke, blieb die Zerstörung der Ökosysteme bei der Berechnung der „hypothetisch“ eingesparten Emissionen sowie die tatsächliche Emissionsreduzierung innerhalb des brasilianischen Energiemixes unberücksichtigt.²⁵⁷

Mit dem Pariser Abkommen läuft auch der CDM aus. Der SDM (*Sustainable Development Mechanism*), Nachfolgemodell des CDM, der in Art. 6, Abs. 4 des Pariser Abkommens vorgesehen ist, soll die Möglichkeit der Anrechnung von Emissionsgutschriften aus Drittstaaten fortsetzen.²⁵⁸

2. Pariser Abkommen und brasilianische NDCs

Im Vorfeld der Klimakonferenz übersandte Brasilien seine iNDC (*intended Nationally Determined Contributions*) an die VN, die es nach den prozessualen Verpflichtungen des Pariser Abkommens unverändert als erste NDCs (*Nationally Determined Contributions*) am 21.09.2016 erneut übersandete.²⁵⁹ Die erstmalige Aktualisierung dieser Erklärung erfolgte im Jahr 2020.²⁶⁰ Die zweite Aktualisierung ist 2022 erfolgt.²⁶¹

Brasilien verpflichtete sich in seiner ersten Mitteilung und Aktualisierung aus dem Jahr

²⁵² Danach werden 18 % aller CERs in Brasilien bis 2030 durch diese drei Projekte generiert.

²⁵³ Registriert am 28.12.2012, Crediting Peiod: 01.01.2013-31.12.2022, involvierte Vertragspartei: Portugal, Schweiz und UK, jährliche eingesparte Emissionen: 4.015.196 CO₂eq.

²⁵⁴ Registriert am 26.12.2012, Crediting Peiod: 01.07.2013-30.06.2020, involvierte Vertragspartei: Japan, jährliche eingesparte Emissionen: 6.180.620 CO₂eq.

²⁵⁵ Registriert am 28.12.2012, Crediting Peiod: 01.01.2015-31.12.2024, involvierte Vertragspartei: UK und Nordirland, jährliche eingesparte Emissionen: 2.499.498 CO₂eq.

²⁵⁶ Santo Antônio und Jirau liegen im Bundesstaat Rondônia, im Westen Brasiliens an der Grenze Boliviens. Teles Pires liegt zwischen den Bundesstaaten Mato Grosso und Pará im Mittleren Westen Brasiliens.

²⁵⁷ Der Netzausbau von den großen Ballungsgebieten zu den Wasserkraftwerken mit dem Bau einer Hochspannungsleitung von 500 KV über 1.000 km ist zwar in Auftrag gegeben worden (Projekt Teles Pires Transmissora), diese scheint aber noch nicht fertiggestellt zu sein. Die Anlagen tauchen auch nicht in den nationalen Energieberichten auf.

²⁵⁸ Brasilien hatte auf diesen Mechanismus hingewiesen in seiner ersten Aktualisierung seiner NDC- Mitteilung v. 09.12.2020 (9), bei seiner zweiten Aktualisierung aber nicht mehr.

²⁵⁹ Im Folgenden daher bezeichnet als brasilianische NDC-Mitteilung v. 21.09.2016. Die Mitteilung von 2016 besteht aus zwei Teilen, nämlich aus der eigentlichen Stellungnahme, in der Brasilien sich zu seiner konkreten Mitigations- und Adaptionstrategie äußert und einem Informationsteil mit zusätzlichen Maßnahmen.

²⁶⁰ Brasilianische NDC-Mitteilung v. 09.12.2020.

²⁶¹ Brasilianische NDC-Mitteilung v. 21.03.2022.

2016 und 2020 dazu, bis 2025 seine Netto-Emissionen um 37 % gegenüber 2005 (16 % gegenüber 1990) und bis 2030 um 43 % gegenüber 2005 zu reduzieren.²⁶² Nach der zweiten und aktuellen Erklärung aus dem Jahr 2022 ergibt sich nur eine Anpassung der mittelfristigen Ziele bis 2030, wonach nunmehr 50 % der Emissionen gegenüber 2005 einzusparen sind.²⁶³ Zudem soll die Klimaneutralität bis 2050 erreicht werden.²⁶⁴ Im Informationsteil seiner ersten NDC-Mitteilung aus dem Jahr 2016 hatte Brasilien zusätzliche weitere Maßnahmen formuliert, beispielsweise die illegale Abholzung bis 2030 auf Null reduziert und 12 Millionen Hektar Wald aufgeforstet zu haben.²⁶⁵ Bezüglich der Abholzung ist das Ziel verschärft worden. Nunmehr heißt es in der Erklärung von 2022, diese bis 2028 beseitigt zu haben.²⁶⁶ In der ersten Erklärung von 2016 hat sich Brasilien dazu verpflichtet, den Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix auf 45 % zu steigern, die überwiegend nicht von Wasserkraft stammen sollte. In der aktuellen Erklärung von 2022 heißt es lediglich, dass dieses Ziel erreicht worden sei, was kritisch zu bewerten ist.²⁶⁷ Weitere spezifische Ziele für den Energiesektor werden, entgegen der bisherigen Mitteilungen, nicht mehr genannt. Hinsichtlich der Adaption betonte Brasilien 2016 bereits die Bedeutung dieser und den Willen einen nationalen Anpassungsplan zu schaffen, der die Anpassungskapazitäten stärkt und Klimarisiken auf nationaler, bundesstaatlicher und kommunaler Ebene bewertet und verwaltet. In der aktuellen Erklärung von 2022 wird darauf hingewiesen, dass Brasilien einen Adoptionsplan

²⁶² Brasilianische NDC-Mitteilung v. 21.09.2016 (1) und brasilianische NDC-Mitteilung v. 09.12.2020 (1). Zur Metrik „GWP; AR5“ → § 3, A., III., dort vgl. Fn. 45. Der Referenzwert (vgl. nur brasilianische NDC-Mitteilung v. 21.09.2016 (Informationsteil, 1f.)), für die Jahre 2005 (2,1 GtCO₂eq) und 1990 (1,4 GtCO₂eq), die zu einem Emissionslevel von 1,3 GtCO₂eq bis zum Jahr 2025 und 1,2 GtCO₂eq bis zum Jahr 2030 führen, deckt sich nicht mit den Referenzwerten der nationalen Statistiken. Nur im Informationsteil der ersten Erklärung von 2016 wird erläutert, dass es sich bei diesen Zielen um eine zusätzliche Steigerung gegenüber den in PNMC handele, nämlich in Höhe von 66 % (bis 2025 gegenüber 2005) und 75 % (bis 2030 gegenüber 2005), letztere in Bezug auf das nunmehr überholte 2030-Ziel. Diese Zahlen können nicht überprüft werden, da Brasilien im PNMC einen anderen methodischen Maßstab verfolgt und sich die Metrik unterscheidet, → Anhang II: Emissionsstatistiken Brasiliens, Tabelle 1.1 und Tabelle 4.

²⁶³ Brasilianische NDC-Mitteilung v. 21.03.2022 (1).

²⁶⁴ Brasilianische NDC-Mitteilung v. 21.03.2022 (1). In Brasiliens erster Aktualisierung war die Klimaneutralität bis 2060 angestrebt, vgl. brasilianische NDC-Mitteilung v. 09.12.2020 (1). In der ersten Erklärung Brasiliens v. 21.09.2016 gab es hierzu keine Angaben.

²⁶⁵ Im Folgenden brasilianische NDC-Mitteilung v. 21.09.2016 (Informationsteil, 1ff).

²⁶⁶ Im Folgenden brasilianische NDC-Mitteilung v. 21.03.2022 (1ff).

²⁶⁷ Die erneuerbaren Energien haben am Energiemix zwar einen Anteil von konstant über 40 % erreicht (Tendenz aber sinkend), die Mehrheit stammt aber aus Wasserkraft, sodass dieses Ziel nicht erreicht zu sein scheint, zu den Zahlen des Energiesektors → § 3, A., III.

implementiert habe, der die Anfälligkeit in Bezug auf Wasser-, Energie-, Nahrungsmittel-, Sozial- und Umweltsicherheit verringern werde.²⁶⁸

Die im völkerrechtlichen Kontext als NAMAs (*Nationally Appropriate Mitigation Actions*) übermittelten Reduktionsziele an die VN, sind mit den NDCs angehoben worden. Die Klimaneutralität soll bis 2050 erreicht werden. Eine Anpassung der Ziele im PNMC (das auf der NAMA-Mitteilung beruht) steht daher aus.²⁶⁹ Lange Zeit galt Brasilien, mit dem Höhepunkt der Rio+20 Konferenz im Jahr 2012 als Vorreiter auf dem Gebiet des Klimaschutzes auf dem südamerikanischen Kontinent.²⁷⁰ Diese Rolle hat das Land inzwischen eingebüßt. Das Schutzdefizit zwischen internationalen und nationalen Klimaschutzziele wird auch im Schrifttum kritisiert.²⁷¹

III. Zwischenfazit: Völkerrechtliche Ziele verdeutlichen nationale Schutzdefizite und begründen Anpassungspflichten

Brasilien hat sich bisher am internationalen Klimaschutzrecht beteiligt, dabei alle Abkommen ratifiziert und ihre Bedeutung auch innerhalb des nationalen Klimaschutzregimes betont. Der Fokus lag bisher auf sogenannten CDM-Projekten, die keine Rechenschaftspflichten nationaler Klimaschutzziele beinhalteten.²⁷² Die positive Bilanz ist zu hinterfragen und die Kritik zeigt, dass Klimaschutz in der Realität nicht als imminente Agenda verstanden wird.

Das Pariser Abkommen stellt für Brasilien zwar auf dem Papier eine Zäsur dar.²⁷³

²⁶⁸ Der zweite Zirkel von 2016 bis 2020 ist beendet und seitdem wurde dieser nicht mehr vom Umweltministerium aktualisiert, der Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) wurde am 10.05.2016 durch die Anordnung Portaria MMA Nr. 150 (DOU v. 11.05.2016, 131) eingeführt, zur Rechtsaktform § 3, B., II., 2., b), dort Fn. 119.

²⁶⁹ Vgl. zu dieser Schlussfolgerung *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1481f.). Zu den Zielen des PNMC → § 3, B., III., 1.

²⁷⁰ Vgl. *de Alencar/de Moura*, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability* 2012, 607 (608, Rn. 21.05), im Kontext eines globalen Vergleichs formulieren sie: “[...] Brazil is actively participating in the defense of environmental values.” Dazu auch *Bryner*, *PELR* 2012, 470 (476): „the country has been seen as a rising star ever since an economist at Goldman Sachs included it as one of the ‘BRICs’– other countries will undoubtedly look to Brazil’s environmental protection efforts as a model for pursuing future development.“

²⁷¹ *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1481): „[...] gap concerns the mismatch between international and domestic climate commitments.“

²⁷² Hierzu → § 3, C., II., 1.

²⁷³ Hierzu → § 3, C., II., 2.

Erstmals hat es dafür Klimaschutzziele in seiner NDC-Mitteilung formuliert, die wesentlich ambitionierter formuliert sind als die national implementierten Ziele. Gleichwohl steht die nationale Implementierung und Anpassung der nationalen Anstrengungen anhand dieser neuen Verpflichtungen aus.²⁷⁴ In Anbetracht dieser vor der internationalen Gemeinschaft erklärten Schutzziele, kann ein nationales Schutzdefizit bejaht werden, dass eine Nachbesserungspflicht auslöst.

Die Normenhierarchie und die Konstruktion des aktuellen Klimaschutzes auf nationaler Ebene bestimmen, dass die NDC-Mitteilung von der Exekutive auf Bundesebene als verbindlicher Handlungsmaßstab angesehen werden muss.²⁷⁵ Fraglich ist, ob sich wegen eines Schutzdefizits auch ein Verfassungsverstoß begründen lässt, der grundrechtsbasierte Schutzpflichten auslöst.

²⁷⁴ Hierzu → § 3, B., IV.

²⁷⁵ Hierzu → § 3, C., I.

§ 4 Grundlagen immanenter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der immanenten Schutzpflichten im brasilianischen Recht werden im folgenden Abschnitt untersucht (→ § 4). Dafür wird die Entstehungsgeschichte der Verfassung und die geltende Verfassungsrechtslehre untersucht, die die Gründe für das allgemeine Verständnis immanenter Schutzpflichten liefern (→ A.). Nach dieser Einführung werden die möglichen verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlagen immanenter Schutzpflichten (→ B.) und die hierzu zur Verfügung stehenden Durchsetzungsmechanismen (→ C.) erläutert. Hierbei spielen die zuvor ermittelten Zusammenhänge des brasilianischen Klimaschutzrechts eine Rolle, die im dritten Abschnitt ermittelt wurden (→ § 3).¹

Die Erkenntnisse ermöglichen es die verbleibenden Fragen für die Rechtsprechung im darauffolgenden Abschnitt zu determinieren, um die Anwendung dieser zu analysieren (→ § 5).

A. Einführung

Die Einführung beginnt mit Erläuterungen über den historischen Kontext der brasilianischen Verfassungsurkunde (→ I.) und einer Darstellung über die sich daraus entwickelte Verfassungsrechtslehre (→ II.). Die Zusammenhänge liefern die Grundlage für das Verständnis immanenter Schutzpflichten (→ III.). Die Erkenntnisse ermöglichen es, die weitere Untersuchung des brasilianischen Rechts mit Hilfe der funktionalen Rechtsvergleichung zu verdeutlichen (→ III. Zwischenfazit).

¹ Hierzu → § 3., A., V. und B., IV. und C., III.

I. Entstehungskontext der Verfassung

Die folgenden historischen Zusammenhänge verdeutlichen die Alleinstellungsmerkmale des brasilianischen Konstitutionalismus und dienen dazu, die Begrifflichkeiten und herrschende Verfassungsrechtslehre zu kontextualisieren.² Unter dem Einfluss ausländischer Verfassungsurkunden entstanden, gilt die brasilianische Verfassungsgeschichte als einzigartig.³ Seit seiner Unabhängigkeit von Portugal im Jahr 1822, durchlebte Brasilien diverse politische Systeme, die sich alle verfassungsrechtlich widerspiegeln. Durch seine unterschiedlichen Herrschaftsphasen hinweg war Brasilien ununterbrochen ein Verfassungsstaat.⁴ Die achte und aktuelle Verfassung wurde im Jahr 1988 verkündet. Sie stand für eine neue Epoche nach der mehr als zwei Jahrzehnte lang andauernden Militärdiktatur (von 1964 bis 1985).⁵ In Brasilien geschah der graduelle Übergang zur Demokratie langsam, sie wurde durch gemäßigttere Generäle bereits ab 1978 durch eine Reihe von Verfassungsänderungen ermöglicht.⁶ Im Jahr 1985 wurde sodann erstmals wieder ein Präsident demokratisch gewählt, was zur Vereidigung von *José Sarney* (*24.04.1930) führte.⁷ Nach den Parlamentswahlen am 15.11.1986 wurde den

² Vgl. *Paul*, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* (1994) 2019 (103), der die Verfassungsgeschichte „[...] als Schlüssel zum Verständnis der nationalen Vergangenheit und Gegenwart“ bezeichnet.

³ Vgl. *Paul*, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* (1994) 2019, 103 (111).

⁴ Vgl. *Paul*, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* (1994) 2019 (103); *Barbosa*, *Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung* 2008 (108, 101ff.); *L. R. Barroso*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), *Introduction to Brazilian Law* 2011, 15 (15f.); *V. Afonso da Silva*, *Constitution of Brazil* 2019 (1).

⁵ Einige gehen nur von sieben Verfassungen aus, weil sie die Verfassungsänderung von 1969 nicht mitzählen, im Folgenden werden diese mit den amtlichen Bezeichnungen (aufsteigend) wiedergegeben: (1.) die *Constituição Política do Império do Brasil* v. 25.03.1824, die die konstitutionelle Monarchie institutionalisierte; (2.) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* v. 24.02.1891, die eine Republik mit oligarchischem System institutionalisierte und historisch als „Alte Republik“ bezeichnet wird (*República Velha*); (3.) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* v. 16.07.1934, die nach der Revolution 1930 die zweite Republik institutionalisierte; (4.) *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* v. 10.11.1937, die die Diktatur von Getúlio Vargas institutionalisierte; (5.) *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* v. 18.09.1946, die die Demokratie wiederherstellen sollte; (6.) *Constituição do Brasil* v. 24.01.1967, die die Militärdiktatur ab 1964 institutionalisierte; (7.) *Emenda Constitucional* Nummer 1 v. 17.10.1969, die zwar technisch eine Verfassungsänderung der 6. Verfassung ist, aber wegen ihrer umfangreichen Änderungen als eigenständige Verfassung angesehen wird; (8.) *Constituição da República Federativa do Brasil* v. 05.10.1988, die aktuelle Verfassung Brasiliens, die die Demokratie 1985 nach dem Ende der Militärdiktatur wiederherstellen sollte und historisch als „Neue Republik“ bezeichnet wird (*Nueva República*).

⁶ Eine rechtliche Grundlage wird dabei besonders hervorgehoben, z. B. in *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014 (661), nämlich die Verfassungsänderung (EC) Nr. 11 v. 13.10.1978 (DOU v. 17.10.1978, 16713), die die eingeführten Verfassungszusätze während der Militärdiktatur revidierten.

⁷ Im Gegensatz zu den heute stattfindenden direkten Präsidentschaftswahlen durch das Volk, ist der Präsident 1985 indirekt vom Parlament (dem brasilianischen Nationalkongress) gewählt worden. Dabei war José Sarney

neugewählten 559 Abgeordneten zugleich die Aufgabe zu Teil, sich als Verfassungsgebende Versammlung (*Assembléia Nacional Constituinte*) zu konstituieren.⁸ Diese trat ihre Arbeit offiziell am 01.02.1987 an.⁹ Der Abgeordnete *Ulysses Guimarães* (06.10.1916–12.10.1992) versprach bei seiner Antrittsrede als Präsident der Verfassungsgebenden Versammlung einen Tag später einen umfassenden Wandel.¹⁰ Mehr als ein Jahr später wurde sodann am 05.10.1988 die achte und bis heute geltende Verfassung Brasiliens (*Constituição da República Federativa do Brasil*) feierlich verkündet.¹¹ Die ersten direkten Präsidentschaftswahlen durch das Volk fanden am 15.11.1989 statt, in denen sich *Fernando Collor de Mello* (*12.08.1949) gegen den späteren Präsidenten *Luiz Inácio Lula da Silva* (*27.10.1945) durch setzte. Die Rezension des letzten Verfassungsprozesses, auch bekannt als Prozess der Liberalisierung, fällt ambivalent aus.¹² Er gilt vielen als einmaliges Stück Geschichte des modernen Konstitutionalismus.¹³ Die hohen Idealvorstellungen an die *Nueva República*

zunächst der Vizepräsident (PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Der gewählte Präsident Tancredo Neves (04.03.1910 – 21.04.1985) verstarb unerwartet an einer Krankheit noch bevor er das Amt antreten konnte. Der Sohn von José Sarney gestaltete als Politiker das Umwelt- und Klimaschutzrecht maßgeblich mit → § 3, B., III., 1. und 2.

⁸ Die rechtliche Grundlage für die Verfassungsgebende Versammlung (Assembléia Nacional Constituinte) wurde durch Verfassungsänderung (EC) Nr. 26 v. 27.11.1985 (DOU v. 28.11.1985, 17422) ermöglicht. Die Verfassungsgebende Versammlung wurde mit der Verkündung der Verfassung am 05.10.1988 wieder aufgelöst.

⁹ Die mehr als 212 Millionen Dokumente der Verfassungsgebenden Versammlung sind abrufbar (online) http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp (31.07.2022). Insgesamt wurden 24 Subkommissionen installiert, die die Artikel entwarfen und die von der Systematisierungskommission überprüft und zusammengefügt wurden. Die Kommissionen mussten öffentliche Anhörungen durchführen. Insgesamt wurden 61.142 Änderungsvorschläge hierbei diskutiert. Jede Änderung musste zwei Mal vom Parlament bestätigt werden. Ausführungen zu diesem Prozess in *M. Márcio Oliveira*, Assembléia Nacional Constituinte 1993 (11); *Paul*, in: *Paul* (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* (1994) 2019, 103 (107).

¹⁰ Der PMDB-Abgeordnete wurde in der zweiten Sitzung am 02.02.1987 von der Verfassungsgebenden Versammlung als Präsident gewählt. Übersetzung der Antrittsrede (eigene d. Verf.): „Die Nation will sich verändern. Die Nation muss sich ändern. Die Nation wird sich verändern. Die Verfassung soll die Stimme, der Brief, der politische Wille der Gesellschaft zum Wandel sein. Lasst die Verkündung unser Schrei sein. Veränderung zum Sieg. Verändere dich Brasilien.“, v. 02.02.1987, Dr. Ulysses Guimarães, abrufbar (online), vgl. Fn. 9.

¹¹ Amtlich: *Constituição da República Federativa do Brasil* (CF) v. 05.10.1988 (DOU v. 05.10.1988, 1). Die Verfassung endet mit der namentlichen Nennung aller Mitglieder der Verfassungsgebenden Versammlung.

¹² Auf eine detaillierte Darstellung wird angesichts des gigantischen Umfangs des Verfassungsprozesses in rechtsvergleichenden Untersuchungen aber oft verzichtet, z. B. in *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland* 1997 (53). Eine Auseinandersetzung findet sich z. B. in *Rosen*, *AJCL* 1990, 773 (801), mit der kritischen Schlussfolgerung: „The new Constitution is very much a mixed bag.“

¹³ Z. B. in *Paul*, in: *Paul* (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* (1989) 2019, 93 (94). Dagegen *L. R. Barroso*, in: *Defentí/ Barral* (Hrsg.), *Introduction to Brazilian Law* 2011, 15 (16), kritisiert die politische Entscheidung, den Nationalkongress als Verfassungsgebende Versammlung beauftragt zu haben; *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014 (662), kritisiert die unsystematische Herangehensweise.

(dt. Neue Republik) kommen zunächst in der Präambel zum Ausdruck, die einen demokratischen Staat verspricht, der – unter anderem – dazu bestimmt ist, die Ausübung der sozialen und individuellen Rechte, der Freiheit, der Sicherheit, des Wohlergehens, der Entwicklung, der Gleichheit und der Gerechtigkeit zu gewährleisten.¹⁴ Mit der rechtsstaatlichen Grundentscheidung und den damit verbundenen freiheitlichen und sozialen Verbürgungen in einem Grundrechtskatalog, der erstmals in einer Verfassung aufgenommen wurde, sind sehr fortschrittliche Aussagen getroffen worden.¹⁵ Nicht nur der Verfassungsprozess unterscheidet sich damit erheblich vom deutschen Grundgesetz von 1949, sondern auch die Struktur beider Verfassungsurkunden. Anders als klassische Rahmenverfassungen, wie das Grundgesetz, hat die brasilianische Verfassungsgebende Versammlung eine sehr umfangreiche Verfassungsurkunde erarbeitet. Dieser Umstand gilt zwar allgemein kennzeichnend für den „lateinamerikanischen Neokonstitutionalismus“,¹⁶ der sich zu dieser Zeit durchzusetzen begann.¹⁷ Die brasilianische Verfassungsurkunde, die am 05.10.1988 aus 245 Artikeln bestand, übertrifft aber regionale Maßstäbe und zählt zu den längsten Verfassungsurkunden der Welt. In der offiziellen Publikation soll sie ganze 193 Seiten eingenommen haben.¹⁸ Ihre Semantik ist dabei auffällig, denn sie enthält viele detaillierte und redundante Formulierungen, die fast schon gesetzliche Züge annehmen, weshalb sie auch als „beredsame Verfassung“ bezeichnet wird.¹⁹ Dabei regelt der Text nicht nur klassische verfassungsrechtliche Themen, sondern viele Lebensbereiche, die zum großen Teil bereits

¹⁴ Zur vollständigen Präambel → Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF).

¹⁵ Vgl. *Moura Roucha*, ZaöRV 1989, 61 (79): „socially speaking, the most progressive [constitution] Brazil has ever had.“; *Paul*, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* (1989) 2019, 93 (93ff.); *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland* 1997 (56); *V. Afonso da Silva*, *Constitution of Brazil* 2019 (2). Dagegen *Grote*, in: *Maihold/ Sangmeister et al.* (Hrsg.), *Lateinamerika* 2019, 133 (135), ist der Ansicht, dass die neuen Verfassungsregelungen die vor der Diktatur bestehenden Regelungen lediglich aktualisiert hätten.

¹⁶ *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien* 2016 (30 Rn. 21), ist der Ansicht, dass der „lateinamerikanische Neokonstitutionalismus [...] wegen seiner Tendenz zur übermäßigen Regulierung“ Probleme verursache.

¹⁷ Vgl. *Paul*, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* 2019, 67 (68), ist der Ansicht, dass Brasilien „als ein wahrer Hort des lateinamerikanischen Verfassungsenthusiasmus“ gelte.

¹⁸ *Rosenn*, *AJCL* 1990, 773 (777).

¹⁹ *Bothe*, *Umweltrecht in Deutschland und Brasilien* 1990 (102), ist der Ansicht, dass das Grundgesetz im Gegensatz dazu eine „lakonische Verfassung“ sei. Kritisch zu dieser Redaktionstechnik äußert sich *Rosenn*, *AJCL* 1990, 773 (780): „poorly drafted, absurdly long, unclear, overlapping or redundant provisions“. Dagegen *Paul*, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* (1994) 2019, 103 (111f.), ist der Ansicht, dass brasilianische Verfassungen „stilistische Meisterwerke“ seien.

einfachgesetzlich geregelt waren.²⁰ Warum der Verfassungstext auf diese Weise „politisiert“ wurde, wird auf kulturell-historische Eigenheiten zurückgeführt. Vor allem aber die Überzeugung, dass der Text in der Lage sei, gesellschaftliche Konflikte zu entscheiden, als Fundament eines funktionierenden Rechtsstaates.²¹ Damit verbunden war die Vorstellung, dass eine Verfassung den politischen Kurs bestimmen könne, wenn sie nur möglichst viele Entscheidungen der gesetzlichen Disposition entziehe.²² In der Realität verweist die Verfassung aber selbst auf Hunderte Ausführungsnormen und wird bis heute stetig angepasst, sie sei, so das Urteil anderer „*only partly in force*“.²³ Kennzeichnend dafür ist auch, dass sie schließlich nur als Provisorium angesehen wurde, denn sie enthielt weitere 70 Übergangartikel, falls nach ihrer fünfjährigen Geltungsdauer ein Volksentscheid ihre Revision verlangt hätte.²⁴

Das Spannungsverhältnis zwischen politischem Willen und Realität zeigt sich deutlich. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen mit existierenden Gesetzen in Einklang zu bringen bzw. gesetzlich zu konkretisieren und auch durchzusetzen, zählt bis heute zu den größten Herausforderung Brasiliens.²⁵ Die Anforderungen an den neuen Staat zeigen den Wunsch nach gesellschaftlichem Umbruch, einen nachhaltigen demokratischen

²⁰ Vgl. *R. Schmidt*, in: da Silva/ Schmidt (Hrsg.), *Verfassung Deutschland und Brasilien 2012*, 137 (142), ist der Ansicht, dass der Text „zu einem Drittel public policies“ behandle. Kritisch *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (12), bezeichnet diese als „unorthodoxe Themen“.

²¹ *Rosenn*, *AJCL 1990*, 773 (778): „[...] the widespread belief that a constitution can be a societal panacea and that Brazil’s [...] problems could be miraculously cured by the choice of appropriate words in the constitutional text.“; *Paul*, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten (1994) 2019*, 103 (112f.); *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien 2014* (662): „Die neue Zeit sollte insbesondere Lösungen für materielle Ungleichheiten zwischen sozialen Schichten bringen.“.

²² *Rosenn*, *AJCL 1990*, 773 (778). *R. Schmidt*, in: da Silva/ Schmidt (Hrsg.), *Verfassung Deutschland und Brasilien 2012*, 137 (143), ist der Ansicht, dass vor allem soziale Rechte im großen Umfang festgeschrieben worden seien, „um sie gegen antizipierten politischen Widerstand zu sichern“. Historisch spielte auch eine Rolle, dass der zukünftigen Regierung ein fehlendes Vertrauen, insbesondere bei der Gewährleistung der Grundrechte, bereits im Vorfeld unterstellt worden war, z. B. in *Bothe*, *Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990* (102), der der Ansicht ist, dass auch umweltrechtliche Probleme „verfassungsrechtlich festgeklopft“ werden sollten.

²³ *Rosenn*, *AJCL 1990*, 773 (778). Heute besteht die Verfassung aus 250 Artikeln und zahlreichen weiteren Unterabschnitten, die einzelnen Bestimmungen hinzugefügt wurden. Zuletzt erfolgte die 109. Verfassungsänderung mit dem Verfassungsänderungsgesetz (EC) Nr. 109 v. 13.03.2021 (DOU v. 16.03.2021, 4), vgl. Fn. 14.

²⁴ Kritisch *Rosenn*, *AJCL 1990*, 773 (779): „Like a cathedral originally constructed as a hotel, the new Constitution is structurally flawed.“; *Paul*, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten (1994) 2019*, 103 (107): „Am Ende hatte das Graphische Zentrum des Senats 1400 Tonnen Papier verbraucht und dafür ca. 300 Millionen US-\$ benötigt.“.

²⁵ Vgl. *Moura Roucha*, *ZaöRV 1989*, 61 (79); *Herman Benjamin*, in: Kishi/ Silva et al. (Hrsg.), *Desafios do Direito Ambiental 2005*, 363 (397); *Streck*, *VRÜ 2013*, 388 (390f.): „Eine Verfassung operationalisiert sich nicht selbst“; *V. Afonso da Silva*, *Constitution of Brazil 2019* (3).

Rechtsstaat nach der langen Phase der Diktatur errichten zu wollen. Viele Brasilianer verbinden bis heute eine große Erwartung an den Erfolg des demokratischen Prozesses von 1988.²⁶

II. Verfassungsrechtslehre

Nach der Erläuterung des historischen Verfassungskontextes ist deutlich geworden, dass Brasilien seit 1988 erstmals eine Verfassung mit umfangreichen Grundrechtsgewährleistungen aufweisen kann.²⁷ Jedoch stellt sich die Operationalisierung der Grundrechte, wie bereits angedeutet, gemessen an den in der Realität herrschenden Herausforderungen noch immer als problematisch dar. Inwiefern diese veränderte Verfassungswirklichkeit die Verfassungsrechtslehre beeinflusst hat, wird im Folgenden untersucht.

Die neue Verfassung und ihr umfangreicher Grundrechtskatalog führten nicht nur zu dem bereits angedeuteten Spannungsverhältnis zwischen Text und Wirklichkeit,²⁸ sondern erforderten auch in der theoretischen Rechtswissenschaft neue Interpretationsparadigmen. Bei dem nach 1988 beginnenden Rechtsdiskurs habe sich aber die Tendenz entwickelt, die alten Paradigmen fortzuführen und mit Hilfe ausländischer Verfassungsrechtstheorien anzureichern.²⁹ Die für die vorliegende Untersuchung wichtigsten Aussagen werden im Folgenden dargestellt.

In der brasilianischen Verfassungsrechtslehre gilt zunächst als anerkannt, dass Grundrechte Teil des objektiven Rechts und damit verbindliche Rechtsnormen sind.³⁰ Schon vor 1988 existierte ein lebhafter Rechtsdiskurs über die normative Funktion der Grundrechte, bei

²⁶ Vgl. *L. R. Barroso*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), *Introduction to Brazilian Law 2011*, 15 (17); *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien 2014* (662).

²⁷ Vgl. *Paul*, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten (1989) 2019*, 93 (94f.); *Barbosa*, *Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008* (107); *R. Schmidt*, in: da Silva/ Schmidt (Hrsg.), *Verfassung Deutschland und Brasilien 2012*, 137 (143); *Streck*, *VRÜ 2013*, 388 (389); *V. Afonso da Silva*, *Constitution of Brazil 2019* (2).

²⁸ Vgl. *Rosenn*, *AJCL 2011* (1009), der das Verfassungsrecht auch als „surreal“ bezeichnet.

²⁹ *Streck*, *VRÜ 2013*, 388 (389): „um den fehlenden dogmatischen Überbau auszugleichen und den Rechtsdiskurs bestimmen“; *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien 2014* (739ff.), erörtert die Problematik des Importierens von Theorien anderer Rechtskreise und geschehene Übersetzungsmängel in Brasilien. Vor allen deutsche Theorien spielten eine entscheidende Rolle, wie die Ausführungen gezeigt haben, vgl. *Mendes*, *JöR 2010*, 95 (95ff.).

³⁰ *Gonet Branco*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional 2017*, 52 (67, 79); *Moraes*, *Direito constitucional 2017* (19).

dem man sich auf die Formel von *Konrad Hesse* (29.01.1919–15.03.2005) über die „normative Kraft der Verfassung“ bezog.³¹ Seine Aussagen werden von brasilianischen Rechtswissenschaftlern bis heute rege rezensiert und bestätigt.³²

In der brasilianischen Hermeneutik sei dieses binäre Schema bereits vor 1988 als zu eng empfunden worden, um einen Gegenentwurf zur Militärdiktatur zu formulieren.³³ Für Verfassungsrechtsätze wird aber, im Gegensatz zum deutschen Verständnis, zwischen Geltung („*vigência*“) und Wirksamkeit („*eficácia*“) unterschieden.³⁴ Die Geltung beginne mit Inkrafttreten der Rechtsnorm. In Bezug zur Wirksamkeit wird zwischen der rechtlichen und sozialen Wirksamkeit differenziert. Die rechtliche Wirksamkeit sei die Fähigkeit einer Bestimmung, potenzielle Rechtsfolgen zu entfalten. Die soziale Wirksamkeit sei dann die tatsächliche Befolgung der Bestimmung im Sinne ihrer Anwendbarkeit. Hierzu heißt es erklärend: „[b]eide Dimensionen (soziale und rechtliche) der Wirksamkeit, obwohl miteinander verflochten, sind unterschiedlich zu betrachten, da

³¹ Hierzu ist *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014 (664), der Ansicht, dass die Schriften von Konrad Hesse (29.01.1919–15.03.2005) über die Rezeption des portugiesischen Rechtswissenschaftlers José Joaquim Canotilho (*15.08.1941) erstmals nach Brasilien gelangt seien. Grund seien die Gemeinsamkeiten zur portugiesischen Verfassung von 1974. Canotilho hatte an der Universität Freiburg, wo Hesse bis zu seiner Emeritierung im Jahr 1987 lehrte, geforscht. Erst im Jahr 1991 wurde die bedeutende Antrittsrede von Hesse aus dem Jahr 1958 von dem brasilianischen Rechtswissenschaftler Gilmar Ferreira Mendes (*30.12.1955) übersetzt (in *Hesse*, *Força Normativa* (Übersetzung) 1991), der zu dieser Zeit in Deutschland seine rechtsvergleichende Promotion abschloss und nunmehr Richter am STF ist, zum STF → § 4, C., I., 2.).

³² Z. B. in *Gonet Branco*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 52 (79); *Moraes*, *Direito constitucional* 2017 (33). In rechtsvergleichenden Untersuchungen z. B. in *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014 (664, 667f.).

³³ *Krell*, *JöR* 2014, 693 (707): „Diese Tendenz ist gewiss eine Reaktion auf die Zeit der Militärdiktatur (1964–1985), während derer die juristische Kultur des Landes großen Schaden nahm und die noch heute mit den Phänomenen des Rechtspositivismus, Dogmatismus und der deduktiven Subsumtion mittels der traditionellen Methoden assoziiert wird. [...] nach der Rückkehr zur Demokratie [kamen] die philosophischen, soziologischen, politischen, historischen, semiotischen und anthropologischen Dimensionen des Rechts wieder stärker zur Geltung. Insoweit ist die ‚hermeneutische Frage‘ im Brasilien der letzten drei Jahrzehnte stets auch Ausdruck der Reaktion gegen eine technokratisch-formalistische Gesetzesauslegung gewesen. Darüber hinaus stand die Rechtslehre des Landes über lange Zeit unter starkem Einfluss des Rechtspositivismus im Sinne Kelsens, der mit seiner schroffen Ablehnung der Analyse metajuristischer Wertungen bei der Rechtsanwendung zur Deskreditierung der juristischen Methoden beitrug.“

³⁴ Im Folgenden *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland* 1997 (154f., 167). Dies geht zurück auf die Lehre von José Afonso da Silva (*30.04.1925), der verschiedene Arten von Verbindlichkeitsstufen definiert hat, die sich über die Konkretisierungsbedürftigkeit hinaus auch auf die rechtliche Wirksamkeit auswirken. *J. Afonso da Silva*, *Aplicabilidade das normas constitucionais* 2015 (81). Das Standardwerk wird bis heute rege zitiert und bestätigt, z. B. in *Gonet Branco*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 52 (77); *Moraes*, *Direito constitucional* 2017 (31). Nach J. Afonso da Silva werden drei Kategorien klassifiziert, nämlich Verfassungsrechtssätze mit breiter Wirkung („normas constitucionais de eficácia plena“), solche mit zurückhaltender Wirkung („normas constitucionais de eficácia contida“) und schließlich solche mit limitierter Wirkung („normas constitucionais de eficácia limitada“). Daneben existieren auch Kategorisierungen, die zwischen Verfassungsgrundsätzen als Leitlinien der Staatsgestaltung, Verfassungsbefehlen, die ein bestimmtes Tätigwerden des Staates erfordern sowie Verfassungsgewährleistungen und -rechte unterscheiden.

eine Norm, auch wenn sie rechtlich wirksam ist [...], nicht unbedingt auf der sozialen Ebene tatsächlich befolgt werden muß und in dieser Hinsicht keine soziale Wirksamkeit erlangt.“³⁵ Daraus lässt sich ableiten, dass die Verfassungsrechtsnormen keine Gebote darstellen, sodass ein „Sollen“ befolgt oder missachtet werden kann, ein Verhalten rechtmäßig oder rechtswidrig ist³⁶.

Im brasilianischen Rechtsdiskurs werden die mit der Normativität verbundenen Rechtsfolgen auch durch Art. 5, § 1 CF nicht in Frage gestellt. Danach werden die Normen, die die Grundrechte und -garantien bestimmen, unmittelbar angewendet („*imediate aplicação*“), ein Adressat wird nicht genannt.³⁷ Die Bedeutung der Vorschrift wird von dem soeben beschriebenen Normverständnis determiniert, das sich bereits vor 1988 durchzusetzen begann.³⁸ Im Ergebnis statuiert Art. 5, § 1 CF, so gilt es als anerkannt, lediglich ein Gebot größtmöglicher Verwirklichung der Grundrechte.³⁹

Es gilt danach zu klären, wann eine Grundrechtsnorm die soziale Wirksamkeit im Sinne des brasilianischen Verfassungsrechtsdiskurses erlangt. Die brasilianische Dogmatik folgt hier im Ausgangspunkt dem Ansatz, dass, wie bei der deutschen Wertjurisprudenz, die Verfassung eine konkrete Werteordnung sei, deren Interessen oder Werte durch ihre Auslegung ausfindig zu machen seien.⁴⁰ Der weitere Rechtsdiskurs ist dann vor allem von angloamerikanischen Rechtstheorien und der Prinzipientheorie von *Robert Alexy*

³⁵ *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (154).

³⁶ Vgl. *Klement*, JZ 2008, 756 (758).

³⁷ In Art. 18 Abs. 1 der portugiesischen Verfassung v. 02.04.1976 (Übersetzung abrufbar (online) <http://www.verfassungen.eu/p/> (31.07.2022)): „Die Verfassungsbestimmungen über die Rechte, Freiheiten und Garantien finden unmittelbare Anwendung und binden die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Einrichtungen.“. In Art. 1 Abs. 3 GG der deutschen Verfassung heißt es dagegen: „Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“, hierzu → § 1, D., I., 1., a).

³⁸ Dazu ist anzumerken, dass in rechtsvergleichenden Untersuchungen betont wird, dass sich die brasilianische Methodenlehre kaum weiterentwickelt, z. B. in *Krell*, JöR 2014, 693 (707), der anmerkt, dass danach der brasilianische Rechtswissenschaftler Carlos Maximiliano (24.04.1873 – 02.01.1960) das bis heute einflussreichste Standardwerk brasilianischer Methodenlehre im Jahr 1925 verfasst habe, das seitdem von wenigen Kommentaren abgesehen, unverändert weitergilt (*Maximiliano*, Hermeneutica 2022).

³⁹ In Brasilien wird die Bedeutung der Vorschrift bis heute kontrovers diskutiert, z. B. in *Gonet Branco*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 127 (142); *Moraes*, *Direito constitucional* 2017 (272). In rechtsvergleichenden Untersuchungen z. B. in *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (169ff., 177ff.); *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014 (710, Fn. 1134). Vergleich zu ausländischen Konzepten Fn. 38.

⁴⁰ *Camargo*, *Hermeneutica* 2003 (92ff.); *Streck*, VRÜ 2013, 388 (391); *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014 (674).

(*09.09.1945) beeinflusst worden, wobei letztere extrem großen Anklang gefunden hat.⁴¹ Ohne, dass seine Systematisierung hier nachvollzogen werden kann, werden im Ergebnis Grundrechte in der brasilianischen Grundrechtslehre als Optimierungsgebote verstanden, die als Prinzipien von vornherein einen bestimmaren Inhalt haben. In rechtsvergleichender Hinsicht ist kritisiert worden, dass sich die Abwägung im brasilianischen Recht aber weder an dem von *Alexy* entwickelten Verfahren (Differenzierung zwischen Regel und Prinzipien) noch an anderen nachvollziehbaren Kriterien orientiere.⁴² Insbesondere das Verhältnis zwischen Grundrechten und anderen in der Verfassung enthaltenen Prinzipien und der Gesetzesauslegung würden unklar bleiben.⁴³ Die Wirkung der Grundrechte kann mangels stringenter Methodik nicht nachvollzogen werden, da vertretbare Argumentationsmuster nicht greifbar sind.⁴⁴ Ein weiteres Problem ist, dass theoretische Rechtsdiskurse durch den Verweis auf ausländische Theorien oft losgelöst von der Praxis geführt werden.⁴⁵ In diesem Zusammenhang wird die brasilianische Methodik in rechtsvergleichenden

⁴¹ Die Schriften von Robert Alexy (*09.09.1945) wurden erstmals durch den brasilianischen Rechtswissenschaftler Virgílio Afonso da Silva (Sohn von José Afonso da Silva, vgl. Fn. 36) rezensiert, der an seinem Lehrstuhl forschte. Alexy wiederum bezog sich auch auf anglo-amerikanische Theorien, die in Brasilien schon rezensiert wurden, zu diesen Zusammenhängen *Moraes*, *Direito Constitucional* 2017 (272); *Gonet Branco*, in: *Ferreira Mendes/ Gonet Branco* (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 127 (177f.). Ausführungen in rechtsvergleichenden Untersuchungen in *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland* 1997 (156ff.); *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014 (496ff., 683, 716ff.); *Klement*, *JZ* 2008, 756 (758); *Streck*, *VRÜ* 2013, 388 (391).

⁴² *Streck*, *VRÜ* 2013, 388 (391): „Es ist wichtig zu bemerken, dass die brasilianischen Gerichtshöfe mit ihrem kriterienlosen Gebrauch der alexyschen Theorie die Regel der Abwägung in ein Prinzip verwandelt haben. Während in der von Alexy vorgeschlagenen Formulierung die Abwägung zur Bildung einer Regel – mittels Subsumtion angewandt wird – führt, gebrauchen die brasilianischen Gerichtshöfe dieses Konzept im Sinne eines [Arguments], als eine Art theoretisches Alibi [...]“; ebenso *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014 (684); *Krell*, *JöR* 2014, 693 (706f.).

⁴³ Vgl. *Ferreira Mendes*, *Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF* 1991 (142); *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland* 1997 (72f.); *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (29); *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014 (689ff.); *Krell*, *JöR* 2014, 693 (699, 709ff.).

⁴⁴ In rechtsvergleichenden Untersuchungen wird dies in Bezug zur rechtstheoretischen Konzeption der Grundrechte besprochen, z. B. in *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland* 1997 (155); *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien* 2014 (717).

⁴⁵ Kritisch *Krell*, *JöR* 2014, 693 (708), ist der Ansicht, dass sich in Brasilien die dogmatischen Ausführungen innerhalb der Literatur oftmals an „theoretischen Schulen“ orientieren und nicht aus der Sicht eines Rechtsanwenders geführt werden. Z. B. verweist *Rothenburg*, in: *Kishi/ Silva et al.* (Hrsg.), *Desafios do Direito Ambiental* 2005, 813 (820), auf das deutsche Rechtsgefühl („sentimento jurídico“), das es auch in Brasilien gelte herzustellen und den Symbolwert des Positiven („valor simbólico positivo“).

Untersuchungen auch als „Panprinzipienlogismus“⁴⁶ oder „Prinzipieninterpretation“⁴⁷ bezeichnet.⁴⁸

Es wird deutlich, dass zwar ein System des Grundrechtsschutzes in der Verfassung von 1988 konstituiert wurde. Eine einheitliche, herrschende Grundrechtsdogmatik existiert aber noch nicht. Die Rechtsprechung hilft nur exemplarisch, denn diese wird angesichts der unglaublichen Menge an Entscheidungen und kaum verfügbarer Rechtsprechungsübersichten im brasilianischen Rechtsdiskurs nur im Ansatz systematisiert.⁴⁹ Dass sich die brasilianische Rechtsprechung nicht in dem Maß auswerten lässt, wirkte sich nachweisbar schon auf andere rechtsvergleichende Untersuchungen aus.⁵⁰

⁴⁶ Begriff in Streck *Streck*, VRÜ 2013, 388 (396): „Der Panprinzipienlogismus führte zur [...] Schaffung von Prinzipien aller Art, als ob das Paradigma des demokratischen Rechtsstaates der Stein der Weisen der prinzipienlogischen Legitimität sei, aus dem alle nötigen Prinzipien zur Lösung schwieriger Fälle oder zur Korrektur der Sprachunbestimmtheiten entnommen werden könnten. Hunderte von Prinzipien drangen in das Universum der Interpretation und der Rechtsanwendung ein und schwächten so den Autonomiegrad des Rechts und die normative Kraft der Verfassung.“

⁴⁷ Begriff in *Herzog*, Recht in Portugal und Brasilien 2014 (688).

⁴⁸ Kritisch *Krell*, JöR 2014, 693 (706), bezeichnet dies als „chaotisches hermeneutisches Ambiente“.

⁴⁹ Die folgenden Zahlen wurden vom CNJ (Conselho Nacional da Justiça) veröffentlicht, abrufbar (online) <https://www.conjur.com.br/dl/stf-fecha-2019-acervo-306-mil-processos.pdf> (31.07.2022) und verdeutlichen, welches Ausmaß ein solches Unterfangen hätte. Allein im Jahr 2019 waren insgesamt 77 Millionen Verfahren in der gesamten brasilianischen Justiz rechtshängig. Mehr als 31 Millionen Entscheidungen sind gefällt worden. Das STJ (*Supremo Tribunal da Justiça*), der Bundesgerichtshof Brasiliens, bestehend aus 33 Richtern, hat davon allein unglaubliche 424.038 Entscheidungen gefällt. Das STF (*Supremo Tribunal Federal*), Oberster Gerichtshof, bestehend aus 11 Richtern, traf davon 110.965 Entscheidungen (gleichwohl eine Vielzahl dieser Entscheidungen schon an der Annahme scheiterten). Dabei waren die Zahlen aus dem Jahr 2019 gegenüber den Vorjahren schon tendenziell gesunken. Im Jahr 2018 traf das STF beispielsweise noch 124.975 Entscheidungen. Brasilien zählt zu den flächenmäßig größten und bevölkerungsreichsten Ländern dieser Welt, was sich zwangsläufig auf die Größe des Justizapparats auswirkt. Dennoch ist die Anzahl der rechtshängigen Prozesse und getroffenen Entscheidungen auch im prozentualen Vergleich zu Deutschland, gemessen an der Bevölkerungszahl, um ein Vielfaches größer. Das Bundesverfassungsgericht traf zum Beispiel nur 274 Entscheidungen im Jahr 2019. Die Rechtsprechung kann also nicht in dem Maß ausgewertet werden, wie sie in der deutschen Rechtsgemeinschaft traditionell vorgenommen wird.

⁵⁰ Z. B. in *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (156), der die Rolle über soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland gänzlich ohne Rechtsprechung untersucht und dann sogar schlussfolgert: „In dieser Hinsicht wird nachstehend die Wirksamkeit stets im Sinne einer rechtlichen (nicht sozialen) Wirksamkeit und Anwendbarkeit der Verfassungsnormen (...) behandelt. Obwohl die Problematik der Effektivität der Grundrechte direkt mit ihrer Wirksamkeit und Anwendbarkeit verbunden ist, wird hier (abgesehen von einigen notwendigen Hinweisen) auf die Behandlung ihrer Problematik verzichtet.“ Auch *Herzog*, Recht in Portugal und Brasilien 2014 (14f.), stellt fest: „Eine Analyse der Rechtsprechung musste aus praktischen Gründen ausbleiben, was gleichsam die Ergebnisse dieser Untersuchung relativieren mag. Allerdings wurden die theoretisch gefundenen Ergebnisse in zahlreichen Gesprächen mit Vertretern aus der Wissenschaft und Praxis hinterfragt und so zumindest ansatzweise auf ihre Relevanz für die Praxis überprüft.“

III. Verständnis über immanente Schutzpflichten

Für die vorliegende Untersuchung gilt es dieses besondere Verfassungsrechtsverständnis nunmehr für die Systematisierung der grundrechtsbasierten Schutzpflichten einzuordnen. Der prinzipienbasierte Grundrechtsschutz geht von immanent beschränkten Rechten aus, die als Abwehr-, Leistungs-, Mitwirkungs- und Schutzrechte qualifiziert werden können.⁵¹ Nach dem brasilianischen Grundrechtsverständnis wird die Schutzaufgabe in den Grundrechten als Optimierungsgebot und damit als Prinzip verstanden, was die vorliegende Rechtsvergleichung vor eine Herausforderung stellt. Grundrechtsbasierte Schutzpflichten werden im brasilianischen Recht nicht als eigenständige Normkategorie diskutiert, sondern als immanenter Bestandteil multifunktionaler Grundrechtsinhalte anerkannt.⁵² Dies kommt an einigen Stellen auch im Wortlaut der Grundrechte zum Ausdruck, die explizit ein „Recht auf Sicherheit“ enthalten. Beispielsweise heißt es in Art. 5, caput CF: „Alle sind vor dem Gesetz gleich, ohne Unterscheidung irgendeiner Art, Brasilianern und im Lande ansässigen Ausländern wird die Unverletzlichkeit ihres Rechts auf Leben, Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Eigentum nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen gewährleistet [...]“. Im Kontext des Rechts auf Leben gemäß Art. 5, caput CF wird daher anerkannt, dass es sich nicht nur um ein Abwehrrecht handle („*direito de defesa*“), sondern der Staat auch die Pflicht habe, Schutzmaßnahmen zu ergreifen („*dever de proteção*“), um das Leben zu schützen.⁵³ Dieser Bezug erfolgt dann aber ohne eine konkrete Bezugnahme auf den Wortlaut des Grundrechts oder einer Dogmatik.

Im Rahmen des Umweltgrundrechts gemäß Art. 225, caput CF stehen zunächst die einzelnen Prinzipien im Vordergrund der wissenschaftlichen Auseinandersetzung.⁵⁴ Im brasilianischen Schrifttum werden, wie bereits erläutert, aber auch ausländische Diskurse einbezogen. Was auch bei der Systematisierung des Art. 225, caput CF dazu geführt hat,

⁵¹ Hierzu schon in der Einleitung → § 1, B., I., 1., b).

⁵² Damit folgt das brasilianische Verständnis der Ansicht von Alexy, der Schutzrechte ebenfalls als Prinzipien versteht, die, wie jedes Prinzip, von der tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeit seiner Realisierung abhängen, Alexy, *Theorie der Grundrechte* 2006 (154).

⁵³ *Gonet Branco*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 228 (230ff.).

⁵⁴ *Granziera*, *Direito Ambiental* 2014 (55f.); *Leite*, *Direito Ambiental* 2015 (89ff.). In rechtsvergleichenden Untersuchungen, z. B. in *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (18, Rn. 33); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien* 2016 (53, Rn. 43): „In diesem Sinne erweist sich die Norm des Art. 225 CF als ein Prinzip, [...]“.

dass auf die Funktionslehre von *Georg Jellinek* (16.06.1851–12.01.1911) verwiesen wird.⁵⁵ Dies wird dann auch in rechtsvergleichenden Untersuchungen übernommen, in denen Art. 225, caput CF nicht nur als Abwehrrecht („*dever negativo*“) definiert,⁵⁶ sondern auch als Leistungsrecht („*dever positivo*“) diskutiert wird, das positive Pflichten des Staates konstituieren könne, die einen Anspruch auf ein bestimmtes Umweltschutzniveau sichern.⁵⁷ Der Verweis auf die Funktionslehre ist zwar kein Ersatz für eine Dogmatik, die innerhalb der Ausführungen auch nicht versucht wird zu begründen. Deutlich wird aber, dass die Frage nach Schutzpflichten aufkommt bzw. angedeutet wird, wenn auch nicht unter den in Deutschland maßgeblichen Rechtsbegriffen.⁵⁸ Im Rechtsdiskurs greift man, wie bereits einleitend angedeutet wurde, wegen der fehlenden grundrechtlichen Doktrinen auf einfachgesetzlichen Prinzipien des Umweltrechts zurück.⁵⁹

Für das kollektive Grundrecht, das die Verteidigung von Umwelt- und Klimaschutzbelangen für bestimmte Gruppen ermöglicht, muss schließlich ein weiterer Aspekt berücksichtigt werden. Im brasilianischen Rechtsdiskurs wird nämlich gleichzeitig auch von einer „Intensität der Subjektrechtsqualität“ der Grundrechte gesprochen, deren

⁵⁵ Z. B. in *Gonet Branco*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional 2017*, 127 (144f.); *Moraes*, *Direito constitucional 2017* (423); *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997* (113).

⁵⁶ *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (21); *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006* (146); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016* (52); *Kommer*, *ZUR 2012*, 459 (465).

⁵⁷ Die weiteren Unterschiede innerhalb „positiver Pflichten“, die im deutschen Recht gezogen werden, etwa zwischen dem Ermessensspielraum des Staates bei der Erfüllung einer etwaigen Schutzpflicht, dem Vorbehalt des Möglichen im Rahmen von Leistungsrechten bzw. dem Untermaßverbot im Rahmen eines Existenzminimums, werden aber nicht gezogen. Dogmatisch bezieht sich der Diskurs vor allem auf eine Leistungsfunktion des Art. 225, caput CF im Sinne sozialer Rechte, z. B. in *Bothe*, *Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990* (107); *Kommer*, *ZUR 2012*, 459 (463, 467); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016* (54, Rn. 46). Zur Anerkennung einer „Leistungsfunktion“ kritisch *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (22f); *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006* (146, Rn. 531); *Krell*, *JöR 2014*, 693 (698), der die Ansicht formuliert, dass wegen der sozialökologischen Dimension „Teile der Lehre [bemüht seien], die aus dem Bereich der sozialen Grundrechte stammenden Begriffe des Existenzminimums und des Verschlechterungsverbots auch für eine verfassungsrechtliche Dogmatik zugunsten des Umweltschutzes fruchtbar zu machen.“.

⁵⁸ *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (23): „Über die Funktion des Grundrechts als Abwehrrecht hinaus geht die Frage, ob jemand unter Berufung auf seine Grundrechte vom Staat verlangen kann, dass dieser gegen Umweltschäden, die nicht einem bestimmten Verursacher zuzurechnen sind (Zustandsstörer) einschreitet oder den Geschädigten (Betroffenen) in irgendeiner Form entschädigt. Obwohl das brasilianische Umweltrecht intensiv debattiert wird, äußern sich wenige Stimme zu dieser Frage. Vielmehr wird versucht, Umweltschutz anhand von speziellen Gesetzen und dazugehöriger Rechtsprechung zu beschreiben.“.

⁵⁹ Hierzu → § 1, E., II. und § 4, C., II., 1., d).

„Durchschlagskraft“ von den unterschiedlichen „Konkretisierungsgraden“ abhängen.⁶⁰ Subjektiver Rechtsschutz soll danach das sein, was die prozessualen Durchsetzungsmechanismen ermöglichen. Es komme darauf an, ob Grundrechte freiheitlich-individuelle, kollektive oder soziale Inhalte haben. Eine schwache Subjektrechtsqualität wird für kollektive und soziale Grundrechte angenommen, wobei auch hier vieles unklar bleibt. Dies wird durch einen weiteren Systematisierungsansatz verdeutlicht, der als Rechtsgenerationslehre bezeichnet wird und der den Entstehungskontext der Grundrechte betont und zeigt, dass nicht alle Grundrechte als gleich effektiv verstanden werden.⁶¹

Auch hier stellt sich die Frage, ob die theoretischen Ausführungen über solche besonderen „subjektiven Rechte“, die eine Dichotomie gegenüber objektiven Rechten implizieren, wirklich zum brasilianischen Recht passen. Denn das Verfassungsrechtsverständnis geht wie gesagt von einer anderen Differenzierung aus. Dennoch wird deutlich, dass solche immanenten Schutzpflichten nur realisiert werden können, wenn hierfür vorgesehene Rechtsbehelfe existieren.⁶² Mit anderen Worten kann eine Schutzpflicht, gleichwohl sie

⁶⁰ *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (110): „Im allgemeinen gilt der Grundsatz, daß die Grundrechte als subjektive Rechte dem Grundrechtsträger die Möglichkeit gewähren, seine Interessen gegenüber den verpflichteten Organen gerichtlich durchzusetzen.“. Zudem *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (113f., 530), nachdem die „Durchsetzungskraft der einzelnen Grundrechte“ von ihren „Konkretisierungsgraden“ abhängen, die „die prinzipiell bei den Freiheitsrechten größer sei als bei den sozialen Grundrechten“. Zustimmend *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (52, Rn. 37) : „In der brasilianischen Literatur wird der Ausdruck 'subjektives Recht' häufig benutzt, um alle subjektiv-rechtlichen Stellungen zu erfassen, und nicht nur die Möglichkeit der Durchsetzung eines individuellen Anspruchs wie in der deutschen Grundrechtslehre.“; dazu auch *Mafra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010 (116). *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (101), ist der Ansicht, dass Parallelen für die Dichte der Gerichtskontrolle klassischer Abwehr- und Gleichheitsrechte auf der einen und sozialer Grundrechte auf der anderen Seite in der spanischen Verfassung existieren.

⁶¹ Es gibt zum Teil Streit über die exakte Kategorisierung. Im Folgenden wird der mehrheitlichen Ansicht gefolgt, z. B. in *Leite*, *Direito Ambiental* 2015 (43). In rechtsvergleichenden Untersuchungen z. B. in *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (74); *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (46ff.); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (139ff.); *Mafra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010 (74); *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (28, Fn. 4). Diese unterscheiden drei Rechtskategorien: während die erste Kategorie von Rechten (Rechte der ersten Generation) individuelle Interessen schützt, wozu politische und staatsbürgerliche Rechte zählen und die zweite Kategorie von Rechten (Rechte der zweiten Generation) die soziale Stellung Einzelner in der Gesellschaft und die Chancengleichheit gewährleistet, entstand die letzte Kategorie (Rechte der dritten Generation) mit der zunehmenden Industrialisierung und den damit einsetzenden Massenphänomenen, um alle Rechte zu erfassen, die eine Vielzahl von Menschen schützen. Sie werden auch als „diffuse“ oder „kollektive“ Rechte bezeichnet. Bedeutung für das Umweltgrundrecht → § 4, B., II., 1., b).

⁶² Die Frage, wie man eine „ökologische, ausgeglichene Umwelt“ eigentlich einklagen kann, kam auch in rechtsvergleichenden Untersuchungen bereits mehrfach auf, ohne, dass diese Frage beantwortet wurde, vgl. *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (22); *Mafra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010 (51). Zu den Durchsetzungsmechanismen → § 4, C.

„subjektiver“ Natur ist, nur einer objektiv-rechtlichen Bedeutung zukommen. Daraus erklärt sich warum in rechtsvergleichenden Untersuchungen, Schutzpflichten des Umweltgrundrechts zwar bejaht, aber als wenig effektiv bezeichnet worden waren.⁶³

Dass der Inhalt und die Durchsetzung solcher Schutzpflichten für den Art. 225, caput CF im brasilianischen Recht folglich noch gar keiner Systematik unterliegen, gilt als einhellig anerkannt.⁶⁴

IV. Zwischenfazit: Funktionale Rechtsvergleichung erklärt die weitere Vorgehensweise

Die herrschende Verfassungsrechtslehre ist das Ergebnis eines einzigartigen Verständnisses und gilt als unverwechselbares Kennzeichen des brasilianischen Konstitutionalismus.⁶⁵ Für die Rechtsvergleichung muss berücksichtigt werden, dass wegen der fehlenden Grundrechtsdogmatik und herrschenden „prinzipienhaften“ Grundrechtsinterpretation, der Inhalt und Umfang einer möglichen immanenten Schutzpflicht anhand der funktionalen Rechtsvergleichung erfolgen muss.⁶⁶

Im Sinne dieser Methodik werden Rechtsnormen zunächst anhand ihrer Funktion und ihres Zwecks untersucht.⁶⁷ Die weitere Untersuchung dieses Abschnitts beginnt daher mit der Ermittlung der Rechtsgrundlagen, die für die vorliegende Forschungsfrage relevant sind. Materiell-rechtliche Anknüpfungspunkte sind danach zum einen individuelle

⁶³ In rechtsvergleichenden Untersuchungen z. B. *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (23); *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006* (146), wobei sie sich dann auf die Problematik eines solchen angeblichen „Leistungsrechts“ bezieht und dann in *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006* (182f.), schlussfolgert: „Trotz des fortschrittlichen Textes des Artikels 225 der brasilianischen Bundesverfassung von 1988 im Vergleich zu den Artikeln 2 Abs. 2 S. 1 und 20a GG bedeutet dies jedoch nicht unbedingt, dass die brasilianischen Gesetze zum Umweltschutz in der Verfassungswirklichkeit effektiver sind als die deutschen Normen.“; *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016* (52f.), diskutiert die Schutzpflicht gar nur als „objektiv-rechtlichen Aspekt“ des Art. 225, caput CF.

⁶⁴ Vgl. Schlussfolgerung in *Wedy*, in: Kahl/ Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation 2021*, 271 (286, Rn. 74): „What the country needs indeed is a sound doctrine serving as a background for actions aimed at protecting living beings [...]“. Dazu auch schon *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (23): „Obwohl das brasilianische Umweltrecht intensiv debattiert wird, äußern sich nur wenige Stimmen zu dieser Frage. Vielmehr wird versucht, Umweltschutz anhand von speziellen Gesetzen und dazugehöriger Rechtsprechung zu beschreiben.“.

⁶⁵ Hierzu → § 4, A., I.

⁶⁶ Hierzu → § 4, A., III.

⁶⁷ Hierzu → § 4, A., II.

Freiheitsgrundrechte, die eine ökologische Dimension beinhalten können (→ B., I.) und zum anderen das in der brasilianischen Verfassung ausdrücklich geregelte Umweltgrundrecht selbst (→ B., II.). Anschließend werden die zur Verfügung stehenden prozessualen Instrumente untersucht, die als Durchsetzungsmechanismen für die ermittelten Schutzpflichten dienen könnten. Hierfür werden nach einführenden Erläuterungen zur Gerichtsbarkeit (→ C., I.), die in Betracht kommenden Verfassungsrechtsbehelfe (→ C., II.) und die besonderen kollektiven Klagen (→ C., III.) für staatliche Unterlassungen aufgrund von Grundrechtsbeeinträchtigungen untersucht. Für die im Anschluss an dieses Kapitel vorzunehmende Analyse der Rechtsprechung bzw. der Entscheidungsbeispiele (→ § 5), wird darauf aufbauend herausgearbeitet, inwieweit es bereits Ansätze gibt oder welche Hindernisse existieren, die die in diesem Abschnitt ermittelten Ergebnisse unterstützen oder fortführen.

B. Individuelle und kollektive Grundrechte als mögliche Rechtsgrundlagen

Im Folgenden geht es um die möglichen Rechtsgrundlagen innerhalb der Verfassung, die Anknüpfungspunkte grundrechtbasierter Schutzpflichten sein können. Es geht um grundrechtliche Rechtsgrundlagen, die eine ökologische Dimension aufweisen.

Die Verfassung von 1988 ist in neun Titel (*Títulos*) untergliedert, die wiederum in Kapitel (*Capítulos*), Abschnitte (*Seções*) und Unterabschnitte (*Subseções*) unterteilt sind.⁶⁸ Der Eingangstitel der Verfassung behandelt in den Artikeln 1 bis Art. 4 CF die Grundprinzipien, die die Staatsstrukturprinzipien festlegen. Hier werden die wichtigsten Grundlagen der brasilianischen Republik getroffen, nämlich die Entscheidung für den demokratischen Rechtsstaat (Art. 1 CF), die Gewaltenteilung (Art. 2 CF), die sozialen Programmsätze (Art. 3 CF) und weitere Prinzipien, wie der Wille zur internationalen friedlichen Zusammenarbeit (Art. 4, inc. V und inc. VII und § único CF). Diese Bestimmungen verdeutlichen das politische Bewusstsein Brasiliens für demokratische

⁶⁸ Zu den Titeln der Verfassung → Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF).

Prozesse.⁶⁹

Die hier maßgeblichen individuellen Grundrechte befinden sich im zweiten Verfassungstitel (→ I.) „über die Grundrechte und Grundgarantien“. Hier werden in den Art. 5 bis Art. 17 CF die Grundrechte (*Direitos*) und Grundgarantien (*Garantias*) geregelt. An dieser Stelle wird also das Verhältnis zwischen Staat und Bürger im Grundrechtssystem bestimmt.⁷⁰ Die Regelungen des dritten Verfassungstitels „über die Organisation des Staates“ sind in der vorliegenden Untersuchung bereits im Kontext der Grundlagen des brasilianischen Klimaschutzrechts erläutert worden.⁷¹ Daneben wird das Umweltgrundrecht eine Rolle spielen, welches sich im achten Verfassungstitel befindet (→ II.). Die besondere Systematik wird im entsprechenden Abschnitt erläutert werden. Die Erkenntnisse ermöglichen es, die Rechtsgrundlagen für grundrechtsbasierte Schutzpflichten zu ermitteln (→ III. Zwischenfazit).

I. Zweiter Verfassungstitel: „über Grundrechte und Grundgarantien“

Der zweite Verfassungstitel wird in fünf Kapitel eingeteilt, nämlich in das Kapitel „über die individuellen und kollektiven Rechte und Pflichten“ (Art. 5 CF), „über die sozialen Rechte“ (Art. 6 bis Art. 11 CF), „über die Nationalität“ (Art. 12 und Art. 13 CF), „über die politischen Rechte“ (Art. 14 bis Art. 16 CF) und „über die politischen Parteien“ (Art. 17 CF).⁷² Danach haben nur die zwei ersten Kapitel eine weitere Bedeutung für die Untersuchung. In den verbleibenden drei Kapiteln werden in Abgrenzung zu den klassischen Freiheitsrecht- und Gleichheitsrechten sowie den sozialen Rechten die hier nicht relevanten staatsbürgerlichen Rechte geregelt.⁷³

⁶⁹ Vgl. *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (103); *L. R. Barroso*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law 2011, 15 (18). Zum Entstehungskontext der Verfassung → § 4, A., I.

⁷⁰ Vgl. *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (70ff.); *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (111ff.); *Wingert Ody*, Brasilianisches Recht 2017 (48).

⁷¹ Hierzu → § 3, B., II.

⁷² Kritisch zu dieser Redaktionstechnik, da sie nicht widerspruchsfrei sei, *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (106). So enthält z. B. Art. 5 CF auch sozialbezogene Rechte wie Art. 5, inc. XXIII CF, der die soziale Funktion des Eigentums bestimmt und politische Rechte wie in Art. 5, inc. XXXIV, al. a) CF, der das Petitionsrecht bestimmt. Die systematischen Widersprüche zwischen der sachlichen Zuordnung einzelner Regelungen zwischen den Kapiteln halten sich insgesamt aber in Grenzen.

⁷³ *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (121), bezeichnet diese als

1. Vorstellung der individuellen Grundrechte

a) Individuelle Grundrechte des ersten Kapitels (Art. 5 CF)

Der Aufbau des Kapitels ist dabei schon auffällig, denn er besteht aus nur einem einzigen Artikel, dem Art. 5 CF. Seine Kapitelüberschrift spricht zunächst von „individuellen und kollektiven Rechten und Pflichten“. Mit „Pflichten“ sind keine pflichtgebundenen Rechte des Bürgers gemeint. Es handelt sich um eine brasilianische Eigenheit, die der allgemeinen Ansicht entspringt, dass Rechte und Pflichten eine untrennbare Einheit bilden.⁷⁴ Solche Pflichten sind Teil des objektiven Rechts.

Der Art. 5 CF stellt einen der umfangreichsten Verfassungsbestimmungen dar. Er beginnt zunächst mit einer Kopfregelung (*caput*), die als einführende Regelung die wichtigsten Aussagen trifft. Danach wird gemäß Art. 5, *caput* CF jedermann das Recht auf Leben, Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Eigentum gewährleistet. Im Anschluss folgen 87 Unterabschnitte (*incisos*), die grundsätzlich einem dieser fünf Grundrechte sachlich zugeordnet werden können. Beispielsweise beinhaltet das Recht auf Leben auch das Recht auf körperliche Unversehrtheit, das im Folterverbot nach Art. 5, *inc.* III CF zum Ausdruck komme.⁷⁵ Nach dem Prinzip der Gesetzesmäßigkeit (*Princípio da Legalidade*), das in Art. 5, *inc.* II CF formuliert ist, dürfen alle Menschen im Staatsgebiet alles tun, was nicht gesetzlich verboten ist und der Staat hingegen darf nur das tun, was gesetzlich erlaubt ist.⁷⁶ Hier klingt auch die allgemeine Handlungsfreiheit an. Die in Art. 5 CF genannten Grundrechte werden damit mehrheitlich als individuelle Freiheits- und Gleichheitsrechte

Mitwirkungsfreiheiten des *status activus*. Es ist anzumerken, dass der Adressatenkreis dieser Rechte nicht Jedermann erfasst, vor allem bei den Rechten der politischen Parteien (Art. 17 CF), die nur das Parteiensystem sichern und unter einen besonderen Schutz stellen. In den drei verbleibenden Kapiteln werden zudem zahlreiche Bestimmungen geregelt, die systemwidrig nicht als Grundrechte qualifiziert werden, beispielsweise die Garantie der nationalen Symbole in Art. 13, § 1 CF.

⁷⁴ Vgl. Ramos, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (25). In rechtsvergleichenden Untersuchungen wird die exakte Kapitelüberschrift deshalb oftmals ohne die Bezugnahme auf „Pflichten“ übersetzt, sie bleiben unerwähnt, z. B. in Sarlet, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland* 1997 (56).

⁷⁵ Barbosa, *Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung* 2008 (131), ist der Ansicht, dass alle in Brasilien befindliche Menschen danach Träger der Menschenwürde seien.

⁷⁶ Die Verfassungsbestimmung ist schon in der ersten Verfassung des brasilianischen Königreichs 1824 in Art. 179, *inc.* I enthalten gewesen (zum Entstehungskontext der Verfassung → § 4, A., I., dort Fn. 5). In rechtsvergleichenden Untersuchungen wird der Kontext besprochen, z. B. in Ferreira Mendes, *Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF* 1991 (140); Barbosa, *Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung* 2008 (111); Wingert Ody, *Brasilianisches Recht* 2017 (50).

qualifiziert, die eine abwehrrechtliche Funktion gegenüber staatlichen Eingriffen haben.⁷⁷ Der Bezug auf die „Sicherheit“ hat keine eigenständige Bedeutung erlangt.⁷⁸

Im Hinblick zu den sogenannten kollektiven Rechten, die in der Kapitelüberschrift ebenfalls genannt sind, sind in Wahrheit solche Grundrechte gemeint, die erst in der gemeinsamen Ausübung mit anderen ihre freiheitliche Wirkung entfalten, wie das Versammlungs- und Vereinigungsrecht gemäß Art. 5, inc. XVI und inc. XVII, al. b) CF.⁷⁹ Es werden also keine „echten“ kollektiven Abwehrrechte geregelt, die in der brasilianischen Grundrechtslehre beispielsweise für das Umweltgrundrecht eine eigenständige Bedeutung erlangten.⁸⁰

Außerhalb der erwähnten Zuordnung zur Kopffregelung (*caput*) existieren in Art. 5 CF aber auch eine Reihe selbständiger Grundrechte, von denen die Justizgarantien hier kurz erläutert werden.⁸¹ Der Zugang einer gerichtlichen Überprüfung im Falle einer Rechtsverletzung wird in Art. 5, inc. XXXV CF garantiert, der, weil er nicht zwischen privater oder allgemeiner Rechtsverletzung differenziert, als allgemeiner Justizgewährleistungsanspruch („*garantia do acesso ao judiciário*“) qualifiziert wird.⁸² Danach formuliert dieser negativ, dass eine gerichtliche Nachprüfung einer Verletzung oder Gefährdung eines Rechts nicht gesetzlich ausgeschlossen wird. Der Artikel statuiert zudem die Verpflichtung der gesamten Judikative den effektiven Zugang zu den Gerichten zu garantieren („*proteção judicial efetiva*“). Eine Verpflichtung, die auch aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 1 CF folge.⁸³ In den folgenden Unterabschnitten werden

⁷⁷ Sarlet, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (119); Gonet Branco, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 127 (145f.); Moraes, *Direito constitucional* 2017 (44ff.).

⁷⁸ Hierzu → § 4, A., III und zudem § 1, D., I., 1., b).

⁷⁹ Sarlet, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (74, 116ff.).

⁸⁰ Das als Staatsziel formulierte Verbraucherschutzrecht in Art. 5, inc. XXXII CF wäre eine Ausnahme, allerdings ist die dogmatische Einordnung dieser Bestimmung als kollektives fundamentales Recht strittig, Sarlet, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (137). Zu den kollektiven Rechten im Umweltrecht → § 4, B., II., 1., b).

⁸¹ Bothe, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (103), bezeichnet sie als „Justizgrundrechte“; Sarlet, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (126ff.), ordnet sie „unter den status activus processualis (Rechte auf Organisation und Verfahren)“ ein; Barbosa, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (107), bezeichnet sie als „Garantien der Grundrechte durch Rechtsmittel“.

⁸² Im Folgenden Ferreira Mendes, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 339 (343); Gonet Branco, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 127 (143); Moraes, *Direito constitucional* 2017 (73). Zur Bezeichnung dagegen Sarlet, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (57) und (125): „allgemeine Rechtsschutzgarantie“; Barbosa, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (111): „Rechtsschutzgarantie“.

⁸³ Gonet Branco, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 934 (1125).

weitere Prozessrechte formuliert. Gemäß Art. 5, inc. LV, HS. 1 CF haben alle Prozessparteien das Recht auf ein ordnungsgemäßes Gerichtsverfahren („*devido processo legal*“), das gemäß Art. 5, inc. LXXVIII CF eine angemessene Verfahrensdauer und die Mittel zur Sicherstellung einer zügigen Bearbeitung beinhaltet.⁸⁴ Eine umfassende Verteidigung mit den dazu gehörenden Mitteln und Ressourcen, inklusive einer kostenlosen Rechtshilfe bei Mittellosigkeit wird gemäß Art. 5, inc. LV, HS. 2 CF und Art. 5, inc. LXXIV CF gewährleistet („*cesso à justiça e assistência jurídica integral e gratuita*“). Um den Art. 5, inc. LXXIV CF umzusetzen, ist in Brasilien eine öffentliche Verteidigungsbehörde, die *Defensoria Pública da União* (DPU) erschaffen worden, die in Art. 134, caput CF institutionell gewährleistet wird. Das DPU muss unterschieden werden vom *Ministério Público*, eine Verfolgungsbehörde, die als brasilianische Staatsanwaltschaft gilt, aber nicht auf strafrechtliche Sachverhalte beschränkt ist, sondern auch den Umweltschutz überwacht.⁸⁵ Diese kann vor Gericht bestimmte kollektive Interessen für eine Gruppe Betroffener verteidigen und auch von selbst klagen.⁸⁶ Abschließend werden ab dem 68. Unterabschnitt, also ab Art. 5, inc. LXVIII CF die konkreten Durchsetzungsmechanismen geregelt, die den Grundrechtsschutz sichern.⁸⁷ Hierzu gehören auch sogenannte kollektive Rechtsbehelfe, die zum Teil schon einfachgesetzlich vor 1988 geregelt waren und die an dieser Stelle verfassungsrechtlich den Schutz der „echten“ kollektiven Rechte verbessern sollten.⁸⁸ Diese speziellen weitere Justizgrundrechte konkretisieren den Grad des wirkungsvollen Rechtsschutzes.⁸⁹

⁸⁴ Art. 5, inc. LV, HS. 1 CF würde darüber hinaus das Recht auf Information, das Recht auf Berücksichtigung und das Recht auf Äußerung im Rahmen des rechtlichen Gehörs beinhalten, *Ferreira Mendes*, in: *Ferreira Mendes/ Gonet Branco* (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 339 (397).

⁸⁵ Sie wird auch als vierte Gewalt bezeichnet, da sie jedenfalls nicht zur Judikative zähle, *Santos*, in: *Milaré/ Leme Machado* (Hrsg.), *Direito Ambiental* 2011, 93 (100); *V. Afonso da Silva*, *Constitution of Brazil* 2019 (109). Weitere Ausführungen in *McAllister*, *Environmental protection in Brazil* 2008 (191ff.). Dies wird systematisch deutlich, indem sie im fünften Kapitel des vierten Titels „über die Staatsgewalten“ unter der Überschrift „essenzieller Justizfunktionen“ in den Art. 127 bis 130 CF geregelt ist, neben Grundsätzen der Anwaltschaft und Verteidigung. Sie ist seit 1890 als unabhängige Organisation auf Bundesebene (*Ministério Público Federal*) und auf bundesstaatlicher Ebene ausgestaltet (*Ministério Público dos Estados*).

⁸⁶ Ausführlich zu diesem Kontext für umweltbezogene Sachverhalte *Mafra Leal*, *Kollektivklage in Brasilien und Deutschland* 2010 (123ff.).

⁸⁷ Vgl. *Paul*, in: *Paul* (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* (1989) 2019, 93 (98); *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland* 1997 (57, 128f.); *Barbosa*, *Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung* 2008 (107). Zu den verfassungsrechtlichen Kontrollmechanismen → § 4, C., II.

⁸⁸ Vgl. Fn. 80.

⁸⁹ Hierzu → § 4, A., III.

b) Soziale Grundrechte des zweiten Kapitels (Art. 6 bis Art. 11 CF)

Die zweite Kapitelüberschrift des zweiten Verfassungsrechtstitels statuiert eine Vielzahl von sozialen Rechten.⁹⁰ Zu Beginn werden in Art. 6 CF die wichtigsten Gewährleistungen konstituiert, nämlich das Recht auf Bildung, Gesundheit, Nahrung, Arbeit, Wohnung, Transport, Freizeit, Sicherheit, soziale Fürsorge, Schutz der Mutterschaft und der Kindheit und Unterstützung für die Mittellosen. Auch hier hat die Sicherheit als solche keine eigenständige Bedeutung erlangt.⁹¹ Es wird zudem deutlich, dass der Adressatenkreis beschränkt ist (beispielsweise auf Kinder, Mütter, Mittellose). In Abgrenzung zu Art. 5 CF werden die meisten sozialen Rechte als Leistungsrechte verstanden.⁹² Es existieren auch soziale Freiheits- bzw. Gleichheitsrechte, die einen Abwehrcharakter beinhalten, wie das Diskriminierungsverbot im Arbeitsverhältnis gemäß Art. 7, inc. XXXI CF und das Streikrecht gemäß Art. 9, caput CF.⁹³

2. Ökologische Dimension

Im brasilianischen Schrifttum gilt als anerkannt, dass die Freiheits- und Gleichheitsrechte und sozialen Leistungsrechte gemäß Art. 5, caput CF und Art. 6 CF eine ökologische Dimension beinhalten, denn sie bedürfen zur Verwirklichung auch eines Mindestmaßes an intakter Umwelt.⁹⁴ Eine eigenständige ökologische Dimension wird bei ihrer Durchsetzung aber nicht diskutiert, da das Umweltgrundrecht gemäß Art. 255, caput CF als die hierfür vorgesehene Rechtsgrundlage gilt. Grund hierfür ist die Konzeption des Rechtsschutzes. Das Rechtsschutzsystem ist zwar nicht am Individualrechtsschutz ausgerichtet, im Gegenteil, es existieren seit Jahrzehnten sogenannte „kollektive

⁹⁰ Vgl. *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (68, 70, 81, 123f., 130ff.); *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (111f.).

⁹¹ Hierzu → § 4, A., III.

⁹² *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (123); *Gonet Branco*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 127 (148).

⁹³ *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (112, 133).

⁹⁴ Im Folgenden *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (57); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (146); *Krell*, JöR 2014, 693 (696); *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (50): „In diesem Sinne kann die menschliche Persönlichkeit ohne eine gute Umweltqualität nicht frei entwickelt werden und die Würde des Menschen nicht vollständig sein.“; *Guetta/Perronne Ovidio/Bensuan*, in: Setzer/ Cunha et al. (Hrsg.), *Litigância Climática* 2019, 239 (242), ist der Ansicht, dass das Umweltgrundrecht für die Verwirklichung dieser eine Bedingung „sine qua non“ sei.

Rechtsbehelfe“, die u. a. definieren, wie Umweltbelange durchzusetzen sind.⁹⁵ Da diese Rechtsbehelfe aber Einzelne von einer Geltendmachung ausschließen, gilt es als anerkannt, dass über Individualrechte keine allgemeinwohlbezogenen Belange erfasst werden können.⁹⁶ Auch die Klimastabilität wird daher nicht als eigenständige Dimension innerhalb der individuellen Grundrechte verortet oder diskutiert.⁹⁷

Im Schrifttum wird vereinzelt diskutiert, inwieweit extreme Beeinträchtigungen der Umwelt, die ein ökologisches Existenzminimum (*Mínimo Existencial Socioambiental*) gefährden, ein durchsetzbares eigenständiges Abwehrrecht begründen.⁹⁸ Die Ausführungen beziehen sich zumeist auf ausländische Theorien und beziehen weder Rechtsprechung noch vorhandene Rechtsbehelfe in die Überlegungen ein. Die genaue dogmatische Einordnung, auch inwieweit es auf lebensbedrohliche oder bereits ungerechte Verteilungssituationen im Rahmen der sozialen Rechte ankommt, bleibt zudem unklar. Nicht geklärt ist schließlich, welche Gefahrenschwelle hypothetisch erreicht sein muss, um solche Umweltgefahren zu erfassen, die das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Eigentum oder Gesundheit in ihrer Verwirklichung gegenwärtig, unmittelbar und erheblich beeinträchtigen.

3. Offenes Grundrechtssystem und Einfluss der internationalen Menschenrechte

Die Bejahung weiterer Grundrechte wird durch die anerkannte Offenheit des brasilianischen Grundrechtskatalogs ermöglicht. Die Vorschrift, aus der diese Schlussfolgerung angenommen wird, ist der Art. 5, § 2 CF. Gemäß Art. 5, § 2 CF schließen die Rechte und Garantien, die in der Verfassung zum Ausdruck kommen, andere Rechte nicht aus, die sich aus dem System und den Prinzipien dieser oder aus internationalen Verträgen ergeben, denen die Bundesrepublik Brasilien beigetreten ist. Damit ermöglicht die Verfassungsvorschrift die Annahme weiterer Grundrechte für zwei

⁹⁵ Vgl. Fn. 80.

⁹⁶ Denn anderenfalls könnte eine Individualklage erhoben werden, um kollektive Umweltgrundrecht geltend zu machen, dies gilt als ausgeschlossen, hierzu → § 4, C., II., 3 und III. Dazu ausführlich *Maíra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010 (50f.) „Ist eine Gemeinschaft von Interessenten betroffen, ist demgemäß auch eine besondere Klage zum Schutz dieses Kollektivs erforderlich.“

⁹⁷ Vgl. *Mantelli; Nabuco; Borges*, in: *Conectas Direitos Humanos, Litigância climática na prática* 2019 (34, 40).

⁹⁸ Ein selbständiges Grundrecht auf ein Existenzminimum soll im Rahmen sozialer Rechte, aber auch im ökologischen Kontext Bedeutung erlangen, wobei die genaue Einordnung noch nicht geklärt ist, vgl. *Sarlet*, in: *Sarlet* (Hrsg.), *Estado socioambiental e direitos fundamentais* 2010 (11).

Konstellationen. Zum einen für solche Gewährleistungen, die sich aus dem System und den Prinzipien herleiten, die die Verfassung konstituiert und zum anderen für solche, die in internationalen Verträgen statuiert sind, denen die Bundesrepublik Brasilien beigetreten ist.⁹⁹ Im brasilianischen Rechtsdiskurs wurde die erste Konstellation lange Zeit als bedeutender angesehen, die auch als „Offenheitsklausel“ bezeichnet wird und seit 1891 in diversen brasilianischen Verfassungen verankert war.¹⁰⁰ Die „Offenheitsklausel“ genießt danach den Vorteil, dass die Bejahung eines weiteren Grundrechts auch eine formelle Gleichstellung mit dem Grundrechtskatalog zur Folge hat.¹⁰¹

a) Menschenrechtsklausel

Die zweite Konstellation, die auch als „Menschenrechtsklausel“ („*treaties on human rights clause*“) bezeichnet wird, ist erstmals 1988 in einer brasilianischen Verfassung konstituiert worden.¹⁰² Unabhängig vom Verhältnis des internationalen und nationalen Rechts, herrscht im brasilianischen Rechtsdiskurs keine Einigkeit darüber, welche Folgen die in Art. 5, § 2, 2. Alt. CF angeordnete Gleichstellung für einzelne Rechte hat.¹⁰³ Die wenigen Entscheidungen der Rechtsprechung zu diesem Thema enthalten sich zu dieser Problematik.¹⁰⁴ Im Schrifttum wurde darüber hinaus vertreten, dass wegen des extensiven Grundrechtskatalogs keine weiteren Rechte aus internationalen Abkommen vorstellbar seien, die nicht schon in der umfangreichen brasilianischen Verfassung selbst erfasst werden.¹⁰⁵

⁹⁹ Sarlet, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (94ff.).

¹⁰⁰ Der Art. 5, § 2 CF wird unter dem Prinzip der Offenheit des „Grundrechtskatalogs“ diskutiert, vgl. Sarlet, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (77ff., 107); Angelin, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (145). Mit der ersten republikanischen Verfassung von 1891 ist in Art. 78 COF 1891 hieß es: „Die Spezifizierung der in der Verfassung zum Ausdruck gebrachten Garantien und Rechte schließt andere nicht in ihr aufgeführten Garantien und Rechte nicht aus, wenn sie sich aus der in der Verfassung festgelegten Staatsform und aus den darin verankerten Grundsätzen ergeben.“, zum Entstehungskontext der Verfassung → § 4, A., I., dort Fn. 5.

¹⁰¹ Wie für das Umweltgrundrecht anerkannt wurde, hierzu → § 4, B., II., 1., a).

¹⁰² Begriff in V. Afonso da Silva, Constitution of Brazil 2019 (164).

¹⁰³ Vgl. Sarlet, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (98f.) Hierzu ist anzumerken, dass vertreten wird, dass die Klausel nur eine materielle, nicht formelle Gleichstellung mit den Grundrechten bezwecke, Maliska, VRÜ 2011 (316).

¹⁰⁴ Vgl. Sarlet, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (99); L. R. Barroso, in: Deffenti/Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law 2011, 15 (19).

¹⁰⁵ Rosenn, AJCL 1990, 773 (789): „This enormous article appears to protect virtually every from of know human right.“; Sarlet, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (99f.).

Für den Klimaschutz ist die Rechtsnorm nun wieder relevant geworden. Brasilien hat sich der regionalen Internationalen Organisation amerikanischer Staaten (OAS) 1992 angeschlossen, die als System zur Wahrung von Menschenrechten gilt. Die Amerikanische Konvention für Menschenrechte (im Folgenden AMRK), die auch als Pakt von San José bezeichnet wird, ratifizierte Brasilien 1992.¹⁰⁶ Die AMRK enthält zwar keine ausdrücklichen Umwelt- oder Klimaschutzbezüge, individuelle Rechte wurden aber aufgrund ihrer ökologischen Dimension zuletzt in einer Entscheidung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden IAGMR) in Form eines Gutachtens diskutiert, dessen Jurisdiktion sich Brasilien 1998 unterworfen hat. Der IAGMR kann Entscheidungen in kontradiktorischen Verfahren („*contentious cases*“) oder in Form eines Gutachtens („*advisory opinions*“) abstrakt treffen. Gemäß Art. 64 Abs. 1 AMRK kann der Gerichtshof in einem Gutachten insbesondere die Anwendung und Auslegung der AMRK oder gemäß Art. 64 Abs. 2 AMRK die Vereinbarkeit einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift mit ihr klären. Gemäß Art. 68 Abs. 1 AMRK verpflichten sich die Vertragsstaaten der Konvention dem Urteil des Gerichtshofs in allen Rechtssachen, an denen sie beteiligt sind, nachzukommen.¹⁰⁷ Nur die Inter-Amerikanische Kommission (IAKMR) und die Mitgliedstaaten sind vor dem Gerichtshof antragsbefugt.¹⁰⁸

b) Gutachten Nr. 23/2017

Kolumbien hatte am 14.03.2016 den IAGMR gemäß 64 Abs. 1 AMRK angerufen, um das Verhältnis der AMRK in Bezug zum Inhalt staatlicher Umweltschutzpflichten zu klären.

¹⁰⁶ Umsetzungsakt erfolgt mit dem Dekret (DEC) Nr. 679 v. 06.11.1992 (DOU v. 09.11.1992, 15562).

¹⁰⁷ Die AMRK enthält selbst keine Mechanismen, wie Missachtungen zu sanktionieren sind. Nach *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (167f.), spiele das vom Gerichtshof im allgemeinen gebildete „case-law“ in der Rechtsprechung des STF erst seit 2008 eine Rolle, zuvor haben keine Verweisungen existiert. Das gilt besonders in Bezug zum Umweltrecht.

¹⁰⁸ Gemäß Art. 61 AMRK sowie gleichlautend in Art. 34 des Verfahrensrechts des Gerichtshofs geregelt (Rules of Procedure of the Inter-American Court of Human Rights, angenommen auf der LXXXV Gerichtssitzung vom 16-18.11.2009). Jede natürliche Person und jede (im jeweiligen Mitgliedstaat registrierte) NGO kann sich aber an die Kommission wenden gemäß Art. 23 des Verfahrensrechts der Kommission (Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights, angenommen auf der 137. Sitzung v. 28.10-13.11.2009), die die Fälle an den Gerichtshof weiterleiten kann. Die Fälle, die als zulässig angenommen werden und den Gerichtshof erreichen, steigen kontinuierlich an. Zahlen abrufbar (online) https://www.oas.org/en/iachr/decisions/cases_reports.asp (31.07.2022).

Der Gerichtshof beantwortete die Fragen in seinem Gutachten Nr. 23 im Jahr 2017.¹⁰⁹ Konkret äußerte sich dieser zum Anwendungsbereich und den Inhalt der Umweltpflichten, die gemäß Art. 4 AMRK aus dem Recht auf Leben und gemäß Art. 5 Abs. 1 AMRK aus dem Recht auf Unversehrtheit folgen.¹¹⁰ Einleitend hat der Gerichtshof zunächst formuliert, dass eine unbestreitbare Beziehung zwischen dem Umweltschutz und den Menschenrechten existiere, da Umweltzerstörung und die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels die Verwirklichung der Menschenrechte beeinträchtigen.¹¹¹ Hinsichtlich des konkreten Anwendungsbereichs ging es um die Frage, ob sich die Gerichtsbarkeit („*jurisdiction*“) der Mitgliedstaaten gemäß Art. 1 Abs. 1 AMRK auch auf außerterritoriale Personen und damit Sachverhalte beziehen kann.¹¹² Das Gericht bejaht dies, wenn im Einzelfall die Vertragsstaaten für „grenzüberschreitende Umweltschäden“ („*transboundary environmental damage*“) verantwortlich seien, die von ihrem Staatsgebiet ausgehen.¹¹³ Schließlich hat der Gerichtshof umfassend begründet, dass Art. 4 Abs. 1 AMRK auch positive Pflichten („*positive obligation*“) der Staaten verlange, alle Maßnahmen zu ergreifen, die das Leben schützen.¹¹⁴ Diese Verpflichtung beziehe sich auch darauf Dritte daran zu hindern, die geschützten Rechte im privaten Bereich zu verletzen.¹¹⁵ Zwei Voraussetzungen müssen hierfür vorliegen, um die internationale Verantwortung in einem so komplexen Bereich der öffentlichen Politik einzugrenzen: (i) die Behörden haben zum Zeitpunkt der Tatausführung gewusst oder hätten wissen müssen, dass eine tatsächliche und unmittelbare Gefahr für das Leben bestand, sie haben diese in ihrem Zuständigkeitsbereich unterlassen, von denen vernünftigerweise erwartet werden konnte, dass sie diese Gefahr abwenden; und (ii) es bestehe ein

¹⁰⁹ IAGMR, Gutachten Nr. 23 v. 23.10.2017, angefordert von Kolumbien, abrufbar (online) https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria_23_ing.pdf (31.07.2022).

¹¹⁰ Das Gericht reformulierte die Fragen, IAGMR, Gutachten Nr. 23.10.2017, Rn. 35ff. in Art. 4, Abs. 1 AMRK heißt es: „Every person has the right to have his life respected. This right shall be protected by law and, in general, from the moment of conception. No one shall be arbitrarily deprived of his life.“. In Art. 5, Abs. 1 AMRK heißt es: „Every person has the right to have his physical, mental, and moral integrity respected.“.

¹¹¹ IAGMR, Gutachten Nr. 23 v. 23.10.2017, Rn. 47ff.

¹¹² In Art. 1, Abs. 1 AMRK es: „The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination [...]“.

¹¹³ IAGMR, Gutachten Nr. 23 v. 23.10.2017, Rn. 104.

¹¹⁴ IAGMR, Gutachten Nr. 23 v. 23.10.2017, Rn. 108f. und Rn. 242 a.

¹¹⁵ IAGMR, Gutachten Nr. 23 v. 23.10.2017, Rn. 118.

Kausalzusammenhang zwischen den Auswirkungen auf Leben und Unversehrtheit und dem erheblichen Schaden für die Umwelt.¹¹⁶ Konkret fordere das Recht auf Leben und Unversehrtheit die Pflicht signifikante Umweltschäden zu verhindern („*duty of prevention*“), auch bei wissenschaftlichen Ungewissheiten („*precautionary principle*“).¹¹⁷ Der Gerichtshof hat weiterhin die Verpflichtung bejaht, mit anderen Staaten zu kooperieren („*obligation to cooperate in good faith*“).¹¹⁸ Schließlich ging es auch um die Gewährleistung einer Reihe prozessualer Rechte, die wiederum das Recht auf Leben und Unversehrtheit schützen, nämlich das Recht auf Zugang zu Information, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten.¹¹⁹

c) Auswirkungen

Die hier erläuterte Entscheidung wird zwar rege im Schrifttum aufgegriffen, aber ausschließlich als Argument dafür herangezogen, um die Justiziabilität des Umweltgrundrechts gemäß Art. 225, caput CF für den Klimaschutz zu bestätigen.¹²⁰ Eine eigenständige ökologische Dimension aus der AMRK selbst, die sich auf die Annahme weiterer Grundrechtsinhalte aus individuellen Grundrechten beziehen, wird nicht angenommen. Die Menschenrechte werden nicht unmittelbar zitiert, eine gerichtliche Entscheidung, die zu dieser Schlussfolgerung führen würde, existiert auch noch nicht. Eine außerterritoriale Bedeutung des Grundrechtsschutzes wird zudem nicht diskutiert. Das Gutachten schließt nicht aus, dass auch ausdrückliche Umweltgrundrechte dazu geeignet sind, der Verpflichtung aus der AMRK nachzukommen. Die Regelungstechnik wird vom Gerichtshof nicht determiniert. Zudem ging es in der Entscheidung um Schutzpflichten, die durch identifizierbare Dritte und deren Handlungen ausgelöst worden sind. Auch der Oberste Gerichtshof Bogotá (*Corte Suprema de Justicia*) hat die Entscheidung des IGAMR in der 2018 entschiedenen Klimaklage nicht berücksichtigt.¹²¹

¹¹⁶ IAGMR, Gutachten Nr. 23 v. 23.10.2017, Rn. 120.

¹¹⁷ IAGMR, Gutachten Nr. 23 v. 23.10.2017, Rn. 51ff., Rn. 174 und Rn. 175 und Rn. 242 b, c.

¹¹⁸ IAGMR, Gutachten Nr. 23 v. 23.10.2017, Rn. 71ff., Rn. 210, Rn. 242 d, e.

¹¹⁹ IAGMR, Gutachten Nr. 23 v. 23.10.2017, Rn. 81ff., Rn. 241, Rn. 242 f, g.

¹²⁰ Z. B. in *Mantelli; Nabuco; Borges*, in: *Conectas Direitos Humanos, Litigância climática na prática 2019* (39); *A. M. D. O. Nusdeo*, in: *Neiva/ Mantelli* (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos 2021*, 42 (46); *Sarlet/Fensterseifer*, in: *Neiva/ Mantelli* (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos 2021*, 99 (104).

¹²¹ *Corte Suprema de Justicia*, v. 05.04.2018 – STC4360-2018 –, Magistrado ponente Luis Armando Tolosa

Die Entscheidung des IAGMR konterkariert daher nicht, dass individuelle Grundrechte für klimabezogene Sachverhalte nicht genutzt werden können.

II. Achter Verfassungstitel: „über die soziale Ordnung“

In der Verfassung wird der Umweltschutz ausdrücklich im vierten Kapitel „über die Umwelt“ des achten Titels „über die Sozialordnung“ fast am Ende der Verfassung geregelt.¹²² In diesem Umweltkapitel befindet sich ein einziger Artikel, nämlich der Artikel 225 CF. Dieser kann systematisch und thematisch zwischen der Kopfregelung (*caput*) und seinen sieben weiteren selbständigen Paragraphen (§§ 1ff.) unterschieden werden. Hieran orientiert sich auch die weitere Untersuchung. Insgesamt enthält der Art. 225 CF die wichtigsten Aussagen der Verfassung zum Thema Umweltschutz, aber nicht die einzigen. Diese werden in den folgenden Ausführungen erläutert werden. Die brasilianische Verfassung von 1988 wird nicht nur als „Bürgerverfassung“ (*Constituição Cidadã*)¹²³, sondern wegen ihres umfangreichen Umweltkapitels auch als eine „ökologische Verfassung“ (*Constituição Ecológica*)¹²⁴ bezeichnet.¹²⁵ Das Umweltverfassungsrecht von 1988 wird als bedeutender juristischer Erfolg angesehen.¹²⁶

1. Umweltgrundrecht (Art. 225, *caput* CF)

Gemäß Artikel 225, *caput* CF haben alle das Recht auf eine ökologisch ausgeglichene

Villabona. Vgl. Besprechung der Entscheidung in *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), *Global Perspectives 2021*, 143 (158f.), die die Ansicht nur andeutet, dass es ähnliche Fälle zu dem des Obersten Gerichtshofs in Bogotá geben könne, bezieht sich aber nicht auf die Rechtsgrundlage, sondern auf den Erfolg dieser Klage hinsichtlich der Durchsetzung von Waldschutzziele im Amazonasurwald, zur Entscheidung → § 1, D., II., 1., b).

¹²² Der achte Titel über die Sozialordnung regelt neben dem Umweltrecht vielfältige Lebensbereiche der Bevölkerung, nämlich das Gesundheits-, Sozial- und Bildungssystem, Wissenschaft, Technologie und Innovation und enthält umfangreiche Familien- und Kindeswohlbestimmungen.

¹²³ *Paul*, in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten* (1989) 2019, 93 (94); *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (10); *L. R. Barroso*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), *Introduction to Brazilian Law 2011*, 15 (16).

¹²⁴ *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (10): „Constituição Verde“; *Rothenburg*, in: Kishi/ Silva et al. (Hrsg.), *Desafios do Direito Ambiental 2005* (813): „Constituição ambiental“ und „Constituição ecológica“.

¹²⁵ Dieser Verfassungsprozess wird von *Bryner*, *PELR 2012*, 470 (481) mit „Grünung der Verfassung“ umschrieben („greening the constitution“). Nach *Krell*, *JöR 2014*, 693 (697), sei der Begriff einer „ökologischen Verfassung“ angesichts der Realität zwar mit Skepsis zu betrachten, aber dennoch für den normativen Anspruch als „verfassungsrechtliche Vorgabe eines zu erreichenden Zieles“ zu bevorzugen.

¹²⁶ Vgl. *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (9f., 13); *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006* (36); *Krell*, *JöR 2014*, 693 (697); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016* (47); *V. Afonso da Silva*, *Constitution of Brazil 2019* (181f.).

Umwelt, die ein gemeinsames Gut des Volkes und Grundvoraussetzung für die gesunde Lebensqualität ist, die staatliche Gewalt und die Gemeinschaft haben die Verpflichtung, sie für heutige und zukünftige Generationen zu schützen und zu erhalten.¹²⁷ Es gilt als anerkannt, dass der Wortlaut der Kopffregelung (*caput*), neben dem Grundrecht, drei weitere eigenständige Regelungen beinhaltet, die als objektives Verfassungsrecht gelten und im Anschluss erläutert werden. Im Folgenden geht es zunächst um das Umweltgrundrecht.¹²⁸

a) Einführung

Die Qualität der Bestimmung als Grundrecht und damit Existenz eines Umweltgrundrechts gilt seit mehr als zwei Jahrzehnten als anerkannt.¹²⁹ Nach dem Wortlaut der brasilianischen Verfassung ist es gemäß Art. 5, § 2, 1. Alt. CF möglich, wie bereits erwähnt, dass auch außerhalb des Grundrechtskapitels Grundrechte an anderer Stelle der Verfassung existieren können.¹³⁰ Die formelle Gleichstellung des Umweltgrundrechts wird allerdings durch eine andere materiell-rechtliche Begründung hergestellt, die die Grundrechtsqualität im Kontext zur Menschenwürde bejaht. Diese ist im Eingangstitel der Verfassung an erster Stelle in Art. 1, inc. III CF verankert. Gemäß Art. 1 CF ist die Bundesrepublik Brasilien, die aus der unauflöselichen Vereinigung ihrer Bundesstaaten, Gemeinden und dem Bundesdistrikt besteht, als demokratischer Rechtsstaat konstituiert und hat die folgenden Fundamente: die Souveränität; die Staatsbürgerschaft; die Würde des Menschen; die sozialen Werte der Arbeit und des freien

¹²⁷ Auf Portugiesisch gilt folgender Wortlaut des Artikels: „Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.“. Zum Artikel → Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF).

¹²⁸ Vgl. *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (8), der die Kopffregelung (*caput*) als die „Mutter aller Anspruchsgrundlagen“ bezeichnet; ebenso *Herman Benjamin*, in: Canotilho/ Leite (Hrsg.), *Direito Constitucional Ambiental* 2007, 57 (104).

¹²⁹ In früheren Abhandlungen noch fraglich, z. B. *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (117). Seit mehr als zwei Jahrzehnten unstrittig, vgl. *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (20); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (92, 145); *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (49f). Auch in der Rechtsprechung gilt dies als unstrittig, erstmals wurde die im folgenden dargestellte Argumentation 1995 höchstrichterlich durch das STF bestätigt, vgl. *Krell*, JöR 2014, 693 (699): „Im Jahre 1995 erkannte es das Recht auf eine gesunde Umwelt als „authentisches Grundrecht“ an und betonte die Wichtigkeit seiner Umsetzung durch die geltende Rechtsordnung.“ mit Verweis auf STF v. 30.10.1995, DJe 17.11.1995 – MS 22.164-0/SP –, Plenum, Rel. Min. Celso de Mello, 18ff.

¹³⁰ Zum offenen Grundrechtssystem → § 4, B., I., 3.

Unternehmertums; der politische Pluralismus.¹³¹ Die Bejahung des Umweltgrundrechts sei demnach notwendig, um das Prinzip der Menschenwürde zu wahren, denn die „gesunde Umwelt“ sei Bestandteil dieser.¹³² Innerhalb des brasilianischen Rechtsdiskurses werden aus dem Prinzip der Menschenwürde traditionell Grundrechtsinhalte abgeleitet. Dies wird dadurch gerechtfertigt, dass alle Grundrechte letztlich der Verwirklichung der Menschwürde dienen würden. Nach der in Brasilien herrschenden Prinzipientheorie, wird die Menschenwürde als „eine Interpretationsquelle der Verfassungsnormen im Allgemeinen und der Grundrechte im Besonderen“ angesehen, die als „absolutes Prinzip [...] keine Relativierung oder Abwägung mit anderen Prinzipien“ zulasse.¹³³ Die methodische Exegese weise auf eine gewisse Mobilisierung hin, die Grundrechtspositionen durch moralische Werte verstärken solle.¹³⁴ Die Menschenwürde gilt dabei auch ausdrücklich nicht als Grundrecht, sondern als das höchste Verfassungsprinzip, dass Grundlage der gesamten Rechtsordnung sei.¹³⁵ Diese Bedeutung wird systematisch auch damit begründet, dass zahlreiche

¹³¹ Hierfür sei die portugiesische Verfassung das maßgebliche Vorbild gewesen. *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (112f., 118), beschreibt auch Einflüsse durch die deutsche und spanische Verfassung. In der portugiesischen Verfassung von 1974 ist die Menschenwürde als Prinzip ebenfalls in Artikel 1 enthalten, der auch mit dem Titel „Grundprinzipien“ („Princípios Fundamentais“) eingeleitet wird. Dort heißt es: „Portugal ist eine souveräne Republik, die sich auf die Grundsätze der Menschenwürde und des Volkswillens gründet und deren Ziel die Errichtung einer freien, gerechten und solidarischen Gesellschaft ist.“. Aber auch andere Einflüsse wird es gegeben haben, vgl. *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (115), nennt, dass Brasilien im Jahr 1948 die Allgemeine Erklärung der Vereinten Nationen zu den Menschenrechten unterschrieben hat, A/RES/217 A (III) v. 10.12.1948.

¹³² Im Folgenden *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (93); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (146); *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (141ff.), die die höchstrichterlichen Entscheidungen über das Recht auf Gesundheit von Kindern und Jugendlichen erläutert und dabei das Verhältnis zwischen Existenzminimum und Sozialrechten darlegt.

¹³³ *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (139ff.), erklärt, wie nach der Theorie Alexys das Prinzip der Menschenwürde als „Norm-Prinzip“ relativiert werden kann und ein umweltrechtswidriges Infrastrukturprojekt legalisiert, weil mit ihm eine soziale Notlage beseitigt werden könne.

¹³⁴ Eine Differenzierung zwischen verschiedenen Grundrechten findet nicht statt, so heißt es etwa in *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (139): „Sie verstärkt die subjektiv-rechtliche Wirksamkeit der Grundrechte, die ihr Fundament im Verfassungsprinzip der Menschenwürde finden.“.

¹³⁵ *Gonet Branco*, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), *Direito Constitucional 2017*, 127 (131), verweist auf Aussagen des Verfassungsrechtlers José Carlos Vieira de Andrade, *Andrade*, *Constituição portuguesa 2017* (85). In rechtsvergleichenden Untersuchung wird auf die Ausführungen von *Sarlet*, *Dignidade da Pessoa 2015* (61ff.) verwiesen, z. B. *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (138f.); *Herzog*, *Recht in Portugal und Brasilien 2014* (690).

Verfassungsrechtsnormen auf das Prinzip der Menschenwürde Bezug nehmen.¹³⁶ Zudem wird auch ihr Wert und die aus ihr folgenden Verhaltensweisen betont, die dem gesamten brasilianischen Staat zugrunde gelegt werden.¹³⁷

b) Schutzsubjekte

Der Wortlaut des Art. 225, caput CF erfasst in personeller Hinsicht Jedermann („*Todos...*“). Gemeint seien alle im brasilianischen Territorium befindlichen Personen.¹³⁸ Eine darüber hinaus gehende Wirkung wird nicht diskutiert. Bei Art. 225, caput CF handelt es sich nicht um ein individuelles Recht des Einzelnen, sondern um ein kollektives Recht, das als „diffuses“ Recht (*Direito Difuso*) bezeichnet wird. Es handelt sich um eine Konzeption, die sich jedenfalls nicht zwingend aus dem Wortlaut ergab, aber in dieser Weise etabliert worden ist.¹³⁹ Im Folgenden wird erläutert, welche Konsequenzen daraus folgen.¹⁴⁰

Diffuse Rechte sind eine Unterkategorie der kollektiven Rechte (im weiteren Sinne), die in Brasilien einfachgesetzlich in den 70er Jahren eingeführt worden waren.¹⁴¹ Die Einführung geht über die Umweltthematik hinaus und hat insbesondere im Arbeits- und Verbraucherschutz an Bedeutung gewonnen. Letztlich geht es darum, den subjektiven

¹³⁶ *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (116), nennt als Beispiel Art. 170 CF; Art. 226, § 7 CF und Art. 227 CF; *Herzog*, Recht in Portugal und Brasilien 2014 (691), nennt als Beispiel Art. 170, caput CF.

¹³⁷ *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (138); *Herzog*, Recht in Portugal und Brasilien 2014 (691), ist der Ansicht, dass sich der Rechtsdiskurs auf verschiedene moralphilosophische Strömungen beziehe, vor allem auf den argentinischen Philosophen Carlos Santiago Nino (*29.08.1993) und den deutschen Philosophen Immanuel Kant (22.04.1724 – 12.02.1804). Nach *Herzog*, Recht in Portugal und Brasilien 2014 (692), erfolgte die Bezugnahme auf Kant „pauschal“.

¹³⁸ *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (95, Rn. 341); *Moraes*, *Direito constitucional* 2017 (617).

¹³⁹ Vgl. *Kommer*, ZUR 2012, 459 (463), bezeichnet dies als „kollektivistische Konzeption“.

¹⁴⁰ Der Begriff taucht auch in den rechtsvergleichenden Untersuchungen auf, z. B. in *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (116, 136); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (92); *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (47ff.); *Matei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (51). Zur ausführlichen Einordnung und Definition *Mafra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010 (38ff., 44ff.).

¹⁴¹ Dabei hat Brasilien das Konzept kollektiver Rechte nicht erfunden. Besonders der Einfluss italienischer Wissenschaftler, die das Thema der „class actions“ kommentiert haben, seien Quelle der Inspiration und Übernahme der Idee gewesen. Positiviert wurde die Idee bereits in dem Gesetz LACP von 1985, welches erstmals eine spezielle Klageart, die ACP (Ação Civil Pública) geschaffen hat, hierzu → § 4, C., III., 2. Über die Herkunft und Implementation ausführlich, *Mafra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010 (83) und *Gidi*, ASCL 2003, 311 (324, 330), der schildert, dass die Einführung verlief zu Beginn nicht ohne Kritik, aber nach dem Ende der Militärdiktatur sei man offener gewesen, neue Instrumente und Ideen in das eigene Recht zu implementieren.

Rechtsschutz für Massenphänomene durch besondere Rechtsbehelfe zu regeln, die auch festlegen wie umweltbezogene Interessen durchgesetzt werden können.¹⁴² Kollektive Rechte sind erstmals im Bundesverbraucherschutzgesetz (CDC)¹⁴³ von 1990 für diverse Verbandskonzepte legaldefiniert worden.¹⁴⁴ Sie werden dort vom brasilianischen Gesetzgeber in Art. 81, § único CDC, die über eine Verweisungsnorm für alle Rechtsnormen gilt, die auf diese Begrifflichkeit verweisen, als transindividuell definiert, die der Natur nach unteilbar sind.¹⁴⁵ Transindividualität bezieht sich auf die Rechtsinhaberschaft, die über den Einzelnen hinausgeht, weil sie einer Gruppe zusteht.¹⁴⁶ Bei den verschiedenen Unterkategorien geht es letztlich immer darum, wie die kollektive Betroffenheit der Gruppe, also das verbindende Ereignis zwischen den Individuen, entstanden ist. Unterschieden werden rechtliche und tatsächliche Umstände. Diffuse Rechte sind solche, die keiner bestimmten Person zugeordnet werden, sondern allen, die aufgrund tatsächlicher Umstände – beispielsweise einer Umweltbeeinträchtigung – miteinander verbunden sind.¹⁴⁷ Dogmatisch wird zudem mehrheitlich vertreten, dass es sich um eine Kategorie handle, die neben den individuellen und öffentlichen Interessen stehe und von diesen abzugrenzen sei.¹⁴⁸ Zum einen, weil die prozessualen Voraussetzungen der Durchsetzung der diffusen Interessen anders ausgestaltet seien, als bei individuellen Interessen.¹⁴⁹ Zum anderen, weil es sich im Gegensatz zu öffentlichen Interessen nicht um eine subjektlose Kategorie handle, weil nur aus praktischen Gründen

¹⁴² Hierzu → § 4, C., III.

¹⁴³ Bundesgesetz (L) Nr. 8.078 v. 11.09.1990 (DOU v. 12.09.1990, 1).

¹⁴⁴ Gemäß Art. 117 CDC gilt der dritte Titel (Art. 81 bis Art. 104 CDC) für alle kollektiven Rechte anwendbar.

¹⁴⁵ Übersetzt transindividuelle mit dem Begriff „überindividuell“ bzw. spricht von „Überindividualität“, *Mafra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010.

¹⁴⁶ *Mazzilli*, Interesses Difusos e Colectivos 2014 (28f.).

¹⁴⁷ Nach der Legaldefinition des Art. 81, § único, inc. I CDC, in der es heißt: „I - die diffusen Interessen und Rechte, die im Sinne dieses Gesetzes verstanden werden als transindividuell, der Natur nach unteilbar, keinen bestimmten Personen zugeordnet, sondern allen, die durch den gleichen faktischen Umstand miteinander verbunden; [...]“. Es gibt noch zwei weitere Kategorien in Art. 81, § único, inc. II und inc. III CDC, die hier nicht näher untersucht werden, da sie nicht relevant sind, vgl. *Matei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (85ff.).

¹⁴⁸ *Mazzilli*, Interesses Difusos e Colectivos 2014 (25). Zu Recht bemerkt *Mafra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010 (41), dass die deutsche Rechtsordnung „vom traditionellen Gegensatzpaar Individual- und öffentliches Interesse: *teritum non datur*“ beherrscht sei und „die prozessuale Verfolgung von nichtindividuellen Streitigkeiten [...] als ein Klagerecht im allgemeinen oder öffentlichen Interesse“ verstanden werde.

¹⁴⁹ Die Klagebefugnis und die Wirkungen des Urteils spielen eine Rolle, hierzu → § 4, C.

auf die Individualisierung einzelner Betroffener verzichtet werde.¹⁵⁰ Auch, wenn bei ausdehnenden Umweltschäden der Kreis der Betroffenen gleichwohl sehr groß sein könne, bliebe die Gruppe dennoch theoretisch definierbar, nämlich durch den gemeinsamen Sachverhalt, also einen auf Tatsachen basierenden Umstand.¹⁵¹

Dieses einfachgesetzliche Konzept ist auf die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Art. 225, caput CF übertragen worden. Der Kreis der Grundrechtsträger ist, im Gegensatz zur Definition des Verbraucherrechts, zwar von vornherein nicht limitiert auf einen bestimmten Adressatenkreis. Auf der prozessualen Seite führt dies aber dazu, dass ökologische Interessen nicht über Individualgrundrechte verfolgt werden können und sich die prozessuale Durchsetzung des Umweltgrundrechts am Konzept des kollektiven Rechtsschutzes orientiert.¹⁵² Solche Schutzpflichten werden auch als „*public-interest oriented constitutional rights*“ bezeichnet.¹⁵³ Es gilt daher zu untersuchen, welche Rechtsbehelfe existieren, die die Durchsetzung eines Schutzauftrages ermöglichen.¹⁵⁴

c) Schutzobjekte

Um die weitere Konzeption zu erfassen, müssen die geschützten Rechtsgüter, also die objektiven Schutzgüter des Umweltgrundrechts definiert werden. Das Umweltgrundrecht gewährleistet Jedermann das Recht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt („*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*“). Die Umwelt, die im Zentrum der Gewährleistung steht, wird verfassungsrechtlich nicht näher definiert. Einfachgesetzlich existiert eine Legaldefinition im Bundesgesetz über die nationale

¹⁵⁰ *Mafra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010 (42ff.) Dagegen *Kommer*, ZUR 2012, 459 (464), ist der Ansicht, dass abstrakte Allgemeininteressen fingiert würden, damit würden natürliche Gemeingüter als eigenständiges Schutzgut anerkannt. Dagegen *Krell*, JöR 2014, 693 (698), der diffuse Rechte beschreibt als „eine besondere Kategorie des öffentlichen Interesses [...] in den Bereichen, wo direkt keine Rechte bestimmter Individuen [...] betroffen sind“.

¹⁵¹ *Gidi*, ASCL 2003, 311 (351); *Mafra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010 (89), in diesem Fall könne die Unterscheidung zwischen diffusen Rechten und öffentlichen Gütern verwischen.

¹⁵² Wenn *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (51); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (99) mit Bezug auf *Kommer*, ZUR 2012, 459 (466f.), sich darauf beziehen, dass der Vorteil der „Diffusität“ sei, dass Umweltschäden nicht individualisiert zu werden brauchen, beziehen sie sich in Wahrheit auf die prozessuale Durchsetzung des Grundrechts. Dieser Umstand ist gleichzeitig auch ein Nachteil, denn Individualinteressen können nicht geltend gemacht werden.

¹⁵³ *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), *Global Perspectives* 2021, 143 (159).

¹⁵⁴ Zu den prozessualen Kontrollinstrumenten → § 4, C.

Umweltpolitik von 1981 (PNMA)¹⁵⁵, die in der Diskussion um die verfassungsrechtliche Einordnung herangezogen wird.¹⁵⁶ Gemäß Art. 3, inc. I PNMA ist die Umwelt die Gesamtheit der physischen, chemischen und biologischen Rahmenbedingungen, Gesetze, Einflüsse und Wechselwirkungen, die das Leben in allen Formen zulassen, schützen und regeln. Mehrheitlich wird aus dieser Definition geschlussfolgert, dass das Gesetz nicht nur von einem natürlichen Umweltverständnis ausgehe (*Meio Ambiente Natural*), sondern auch die vom Menschen geschaffene künstliche und kulturelle Umwelt einbeziehe (*Meio Ambiente Artificial/Cultural*).¹⁵⁷ Darauf deutet der ebenfalls im achten Titel der Verfassung befindliche Art. 216 CF hin, der die geschaffenen Stadtkomplexe und Orte von historischem, landwirtschaftlichem, künstlerischem archäologischem, paläontologischem, ökologischem und von wirtschaftlichem Wert als brasilianische Kulturerbe erklärt. Das verfassungsrechtliche Verständnis beinhaltet einen vielschichtigen kulturellen, ökonomischen und sozialen Umweltbegriff.

Das Umweltgrundrecht gewährleiste im Ergebnis einen Umweltzustand, der eine gewisse Lebensqualität der Menschen sichere, die über das, was Essenziell für das Leben sei, hinausgehe.¹⁵⁸ Der Bezug auf einen qualitativen Lebensstandard wird unmittelbar aus dem Wortlaut des zweiten Halbsatzes des Art. 225, caput CF herausgelesen, der die Umweltqualität mit dem Wohlergehen der Menschen verbindet. Danach ist die ausgeglichene Umwelt essenziell für die „gesunde Lebensqualität“. Diese Interpretation wird auch durch die systematische Nähe des Grundrechts zu den sozialen Rechten ermöglicht, denn der Artikel befindet sich schließlich im achten Titel der Verfassung „über die Sozialordnung“. Daraus wird weiter angenommen, dass auch der gerechte Zugang bzw. die Nutzung der Umweltressourcen vom Umweltgrundrecht geschützt werden.¹⁵⁹ Die Zielrichtung des Umweltgrundrechts gehe damit über die

¹⁵⁵ Bundesgesetz (L) Nr. 6.938 v. 31.08.1981 (DOU v. 02.09.1981, 16509), zum Bundesgesetz über die nationale Umweltpolitik → § 3, B., III., 2.

¹⁵⁶ Ramos, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (56f.), die Legaldefinition verdeutliche vor allem auch die Einordnung des Umweltrechts als Querschnittsmaterie.

¹⁵⁷ Mazzilli, *Interesses Difusos e Coletivos 2014* (62); Ramos, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (57, 61).

¹⁵⁸ Dies wird auch als Prinzip auf ein Recht auf eine gesunde Lebensqualität (*Princípio do Direito à Aadia Qualidade de Vida*) bezeichnet, z. B. in B. *Pereira da Cunha*, *Direito ambiental 2011* (20).

¹⁵⁹ Sarlet, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997* (140); Ramos, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (57, 60); Angelin, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006* (92). Nach Krell, JöR

Minimalanforderungen einer intakten Umwelt hinaus.¹⁶⁰ Dieser Kontext wird deutlich, wenn die aus dem Umweltgrundrecht hergeleiteten Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung, der sozialen Funktion des Eigentums und der intergenerationellen Gerechtigkeit erläutert werden, die im brasilianischen Rechtsdiskurs im Kontext des Norminhalts aus dem Art. 225, caput CF sogleich untersucht werden.¹⁶¹ Im Schrifttum wird daher mehrheitlich vertreten, dass keine Eigenrechte der Natur etablieren werden.¹⁶² Denn das Umweltgrundrecht diene seinem Wortlaut nach dazu, die individuellen Grundrechte zu verwirklichen, die mit dem Gesundheitsschutz und der Lebensqualität assoziiert werden. Schutzgut bleibe aber die Umwelt, wenn ihre Beeinträchtigung sich auf die individuellen Rechtsgüter der Menschen auswirke, wobei nicht nur die natürliche Umwelt, sondern auch die vom Menschen geschaffene künstliche und kulturelle Umwelt als Schutzgut erfasst werden.

Auch die Klimastabilität sei nach mehrheitlicher Auffassung im Schrifttum ein Schutzgut des Art. 225, caput CF.¹⁶³ Die stabile Treibhausgaskonzentration und der damit zusammenhängende Temperaturanstieg werden vom Oberbegriff der „ausgeglichene

2014, 693 (698): „Unter hiesigen Verhältnissen erscheint zudem das konstitutionelle Leitbild eines sozialen Umweltstaates angemessener, [...]“. Die Wechselwirkung wird punktuell in der Verfassung an anderen Stellen deutlich. So heißt es in Art. 7, inc. XXII CF beispielsweise über die Rechte der Arbeiter in der Stadt und auf dem Land, die auf die Verbesserung ihrer sozialen Lage gerichtet sind, dass die mit der Arbeit verbundenen Risiken durch Gesundheits-, Hygiene- und Sicherheitsstandards reduziert werden müssen. Gemäß Art. 200, inc. VII CF, der sich im siebten Titel über die soziale Ordnung befindet und die soziale Sicherheit behandelt, muss das Gesundheitssystem auch darauf hinwirken, dass der Umweltschutz für die Arbeitsumgebung verbessert wird.

¹⁶⁰ Vgl. *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (90).

¹⁶¹ *Leite*, *Direito Ambiental* 2015 (91ff.), nennt eine Reihe weiterer Prinzipien, wie die der Kooperation, Information und Beteiligung. Es existieren zahlreiche weitere, die im brasilianischen Rechtsdiskurs zum Teil unterschiedlich definiert werden. In den rechtsvergleichenden Untersuchungen werden Grundrechtsinhalte wegen des herrschenden Grundrechtsverständnisses daher auch ohne Bezugnahme auf Schutzbereich oder Schranke vorgenommen, z. B. in *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (21ff.); *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland* 2006 (95ff.); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien* 2016 (49ff.).

¹⁶² An dieser Stelle wird in den rechtsvergleichenden Untersuchungen die Beziehung zwischen der Umwelt und dem Menschen diskutiert, mehrheitlich wird vertreten, dass Art. 225 CF einen „erweiterten Anthropozentrismus“ versinnbildliche, *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland* 2006 (146); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien* 2016 (32). Dagegen *Kommer*, *ZUR* 2012, 459 (466), ist der Ansicht, dass es sich bei Art. 225, caput CF um eine implizite Anerkennung von Eigenrechten der Natur handle, denn an Stelle des Kollektivs könne auch „die natürliche Umwelt selbst als Rechtsträgerin anerkannt werden“, so dass „ökologische Zusammenhänge (Biotop, Ökosysteme, Wasserkreisläufe, etc.) als Träger von Rechten anerkannt würden.“.

¹⁶³ *Wedy*, *CLS* 2016, 1 (6); *Spinelli Elvira/Pires Castanho/Borges Franco*, in: *Setzer/ Cunha et al.* (Hrsg.), *Litigância Climática* 2019, 371 (372); *Kweitel/Amorim*, in: *Neiva/ Mantelli* (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos* 2021, 6 (6f.); *Lehmen*, *GLJ* 2021, 1471 (1473f.); *Sarlet/Fensterseifer*, in: *Neiva/ Mantelli* (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos* 2021, 99 (101); *Wedy*, in: *Kahl/ Weller* (Hrsg.), *Climate Change Litigation* 2021, 271 (286, Rn. 73).

Umwelt“ erfasst. Wann die Klimastabilität als verletzt gilt, ist noch nicht geklärt. Im Schrifttum wird kritisiert, dass eine einheitliche Lehre oder dogmatische Ansätze hierzu noch nicht existieren.¹⁶⁴

d) Prinzipienschutz des Umweltgrundrechts

Im Folgenden werden die wichtigsten und im Forschungskontext relevantesten Prinzipien erläutert, die nach dem brasilianischen Grundrechtsverständnis als Grundrechtsinhalte des Art. 225, caput CF diskutiert werden. Wie bereits erläutert, werden Schutzrechte nicht als eigenständige Kategorie erläutert, sondern es werden Prinzipien herangezogen, die den Grundrechtsinhalt bestimmen.¹⁶⁵

Im Folgenden geht es um die aus der Kopfregelung (*caput*) unmittelbar angenommenen Prinzipien. Möglicherweise geben die Umweltprinzipien des Umweltgrundrechts und weiteren Inhalte des Umweltverfassungsrechts Aufschluss, die im Anschluss betrachtet werden (→ 2.).

aa) Prinzip der nachhaltigen Entwicklung

Es wird vertreten, dass Art. 225, caput CF einen Ausgleich verlange, der zwischen der Nutzung und Nichtnutzung natürlicher Ressourcen ansetze.¹⁶⁶ Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung (*Princípio do Desenvolvimento Sustentado*) soll den Konflikt zwischen der Wirtschaft und der Umwelt lösen, indem die soziale Gerechtigkeit einbezogen wird.¹⁶⁷ Im Wirtschaftsverfassungsrecht klingt dieser Konflikt an, wenn zu

¹⁶⁴ Dazu *Wedy*, in: Kahl/ Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation 2021*, 271 (286, Rn. 74): „What the country needs indeed is a sound doctrine serving as a background for actions aimed at protecting living beings from extreme climatic events and also for cutting and reducing greenhouse gas emissions and especially for the adoption of adaption and resilience measures bases on the principles of precaution, prevention and sustainable development.“.

¹⁶⁵ Hierzu → § 1, D., I., 1., b).

¹⁶⁶ Dieses Prinzip wird vor allem in den rechtsvergleichenden Untersuchungen mit einer eigenständigen Bedeutung hervorgehoben, *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006* (96f.); *Krell*, *JöR 2014*, 693 (699): „Ausgleich der Forderungen von Ökonomie und Ökologie“; *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016* (91) „die Umwelt als Schranke [...] insbesondere für die Wirtschaftsordnung“. Kritisch wegen der Praktikabilität dieses Grundsatzes mit der Rechtswirklichkeit *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (219): „Die Darstellung der Versöhnung zwischen Ökonomie und Ökologie unter dem Deckmantel des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung läuft in der Regel ins Leere. Eine solche Rhetorik steht im krassen Gegensatz zur Realität [...]“.

¹⁶⁷ *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016* (81f.), schlussfolgert, dass die nachhaltige Entwicklung eine Gleichberechtigung der Interessen verlange.

Beginn des siebten Titels der Verfassung „über die ökonomische und finanzielle Ordnung“ in Art. 170, caput CF festgelegt wird, dass die Wirtschaftsordnung, die auf der Wertschätzung der menschlichen Arbeit und der freien Marktwirtschaft basiert, zum Ziel hat, allen ein würdiges Dasein entsprechend den Leitsätzen der sozialen Gerechtigkeit zu gewährleisten. Hier wird über den Wortlaut „das würdige Dasein“ ausdrücklich auf die Menschenwürde verwiesen. In rechtsvergleichenden Untersuchungen wird hierzu bemerkt, dass die Wirtschaftsverfassung im Einklang zur vom Umweltverfassungsrecht geforderten Nachhaltigkeit wiederum selbst diesen Zweck definiert und wiederholt, im Sinne der sozialen Gerechtigkeit eine würdevolle Existenz zu sichern.¹⁶⁸ Diese allgemeinen Grundsätze des Wirtschaftens werden in Art. 170, caput CF als „Prinzipien“ angekündigt, die wieder mit den Grundprinzipien in Art. 1 CF und den Staatszielbestimmungen in Art. 3 CF in Einklang zu bringen sind.¹⁶⁹ In Art. 3, inc. II CF wird als Grundziel der Bundesrepublik Brasilien die Gewährleistung der nationalen Entwicklung statuiert. In Bezug zur Umwelt wird seit der Verfassungsänderung im Jahr 2003 zudem ausdrücklich geregelt, dass die Wirtschaftsordnung gemäß Art. 170, inc. IV CF auch den Umweltschutz berücksichtigen muss, die eine unterschiedliche Behandlung gemessen an den Umweltauswirkungen von Produkten, Dienstleistungen und deren Herstellungs- und Lieferverfahren erfordert.¹⁷⁰ Das Prinzip der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen folgt aber auch aus den verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Umweltkapitels selbst, vor allem des Art. 225, § 1, inc. I, IV CF und Art. 225, § 2, § 3 CF, die wiederum eine Reglementierung der Ressourcen statuieren.

bb) Prinzip der sozialen Funktion des Eigentums

Das Prinzip der sozialen Funktion des Eigentums (*Princípio da Função Social da Propriedade*) verdient besondere Aufmerksamkeit.¹⁷¹ Es taucht zunächst im Grundrechtskatalog zu Beginn der Verfassung auf. Danach wird gemäß Art. 5, inc. XXII

¹⁶⁸ Herzog, Recht in Portugal und Brasilien 2014 (695).

¹⁶⁹ Herzog, Recht in Portugal und Brasilien 2014 (694), ist der Ansicht, dass dies „nicht zu unterschätzen [sei]“.

¹⁷⁰ Verfassungsänderung (EC) Nr. 42 v. 19.12.2003 (DOU v. 31.12.2003, 3).

¹⁷¹ Wird als wichtiges Prinzip im Rechtsdiskurs ausführlich diskutiert, z. B. in Herzog, Recht in Portugal und Brasilien 2014 (695). Im Zusammenhang zum Umweltgrundrecht wird es auch als das Prinzip der soziökologischen Eigentumsfunktion (*Princípio da Função Socioambiental da Propriedade*) bezeichnet, z. B. in Leite, *Direito Ambiental* 2015 (106).

CF das Eigentum garantiert, dass nach Art. 5, inc. XXII CF seiner sozialen Funktion dienen soll. Privateigentum und die Erfüllung seiner Sozialfunktion sind nicht zu trennen, eine Einheit die sich durch die ganze brasilianische Rechtsordnung zieht.¹⁷² So heißt es auch im Wirtschaftskapitel der Verfassung in Art. 170, inc. III CF, dass die Wirtschaftsordnung die soziale Funktion des Eigentums zu beachten habe. Über diesen Verweis werden auch die Staatsziele des Art. 3 CF einbezogen.¹⁷³ Im brasilianischen Zivilgesetzbuch wird in Art. 1.228, § 1 CC¹⁷⁴ definiert, dass das Eigentumsrecht in Übereinstimmung mit seinen wirtschaftlichen und sozialen Zwecken so auszuüben ist, dass, wie gesetzlich vorgesehen, u. a. die Flora, die Fauna und das ökologische Gleichgewicht (*Equilíbrio Ecológico*) und das historische und künstlerische Erbe erhalten bleiben, und zudem Luft- und Wasserverschmutzung vermieden werden. Die ökologischen Auswirkungen sind Teil der sachenrechtlichen Zweckbestimmung, die die Wirtschaftsordnung, aber auch alle Eigentümer zu beachten haben. In Art. 186, inc. I und II CF wird im Zusammenhang zur Agrar- und Bodenpolitik sogar ausdrücklich definiert, dass die soziale Funktion des ländlichen Eigentums erfüllt ist, wenn die vernünftige und angemessene Nutzung und der angemessene Gebrauch der verfügbaren natürlichen Ressourcen und Erhaltung der Umwelt nachgekommen werden.¹⁷⁵ Einfachgesetzlich wird dies durch Beschränkungen der Nutzung eines Grundstücks im Waldschutzgesetz geregelt.¹⁷⁶

cc) Prinzip der generationsübergreifenden Solidarität

Das Prinzip der generationsübergreifenden Solidarität (*Princípio da Solidariedade Intergeracional*) verlange einen Zeitraum zu betrachten, der das Leben auf dem Planeten und die Grundlagen für das Überleben der Menschheit einbeziehe.¹⁷⁷ Als systematisches

¹⁷² Herzog, Recht in Portugal und Brasilien 2014 (695), ist der Ansicht, dass danach das Eigentum schon grundsätzlich nicht als eine absolute Rechtsposition verstanden werde.

¹⁷³ Herzog, Recht in Portugal und Brasilien 2014 (695).

¹⁷⁴ Bundesgesetz (L) Nr. 10.406 v. 10.01.2002 (DOU v. 11.01.2022, 1).

¹⁷⁵ Wird diese Funktion nicht erfüllt, sieht die brasilianische Verfassung sogar eine Enteignung in Art. 184 CF vor. Was zum ländlichen Eigentum gehört, wird durch das Gebietsschutzregime festgelegt → § 3, B., III., 2., a).

¹⁷⁶ Hierzu → § 3, III., 2., a).

¹⁷⁷ Leite, Direito Ambiental 2015 (108f.). Dies wird als Prinzipien der intergenerationalen Umweltverantwortung bzw. -Gerechtigkeit (Princípio de Justiça Intergeneracional) bezeichnet, z. B. in Rothenburg, in: Kishi/ Silva et al. (Hrsg.), Desafios do Direito Ambiental 2005, 813 (819); Krell, in: Comentários à CF 2013, Art. 225, caput CF, 2081.

Argument für die zeitliche Perspektive wird Art. 3, inc. I CF angeführt, der die solidarische Gesellschaft als Ziel der Bundesrepublik Brasilien konstituiert. Nach dem Solidaritätsgedanken übernehme die aktuelle Generation gegenüber der zukünftigen Generation die Verantwortung, die Umweltressourcen nachhaltig zu nutzen.¹⁷⁸ Wie bereits erwähnt, schützt das Umweltgrundrecht aber nur Personen, die sich im Staatsgebiet Brasiliens befinden.¹⁷⁹ Eine Diskussion über die Erweiterung dieses Anwendungsbereiches existiert aktuell noch nicht.¹⁸⁰

2. Weitere Inhalte des Umweltverfassungsrechts

Nach dem brasilianischen Grundrechtsverständnis werden bei der Abwägung verschiedener Grundrechtspositionen immer auch Prinzipien herangezogen, die sich aus den weiteren objektiven Norminhalten ergeben.¹⁸¹ Die wichtigsten werden im Folgenden erläutert. Dabei wird unterschieden zwischen den drei weiteren allgemeinen Grundsätzen aus der Kopfregeleung (*caput*), die aus dem weiteren Wortlaut neben dem Grundrecht hergeleitet werden und den besonderen Umweltprinzipien, die aus den weiteren Paragraphen des Art. 225 CF interpretiert werden.¹⁸²

a) Allgemeine Grundsätze (Art. 225, *caput* CF)

Hinsichtlich der weiteren allgemeinen Grundsätze aus der Kopfregeleung (*caput*), wird der erste Norminhalt aus dem zweiten Halbsatz abgeleitet, der statuiert, dass die ökologisch ausgeglichene Umwelt „ein gemeinsames Gut des Volkes und Grundvoraussetzung für die gesunde Lebensqualität ist“. Gemeint sei die Umwelt als ganz Ganzes (*Macrobem*), die als „Allgemeingut“ (wörtlich heißt es: „gemeinsames Gut des Volkes“) eine frei zugängliche Ressource sei und keinerlei Zweckbestimmung unterliege und deren

¹⁷⁸ Leite, *Direito Ambiental* 2015 (109). Dazu gelangt auch *de Alencar/de Moura*, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability 2012* (607): „Since this right is underpinned by the principle of sustainable development, it is tied to a responsibility to treat the environment as a legacy left by past generations and to be passed on to future generations for them to enjoy equal access to, and quality and benefits, of natural resources.“.

¹⁷⁹ Vgl. Fn. 138.

¹⁸⁰ Im Kontext der Entscheidung des IAGMR könnte eine solche Diskussion angezeigt sein → § 4, B., I., 3., b).

¹⁸¹ Hierzu → § 4, A., II.

¹⁸² Zum Überblick über den Art. 225 CF → Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF).

Erhaltung daher im öffentlichen Interesse liege.¹⁸³ Der zweite Norminhalt wird aus dem letzten Halbsatz abgeleitet, der konstituiert, dass die staatliche Gewalt und die Gemeinschaft die Verpflichtung haben, die ökologisch ausgeglichene Umwelt für heutige und zukünftige Generationen zu schützen und zu erhalten.¹⁸⁴ Es wird angenommen, dass dies eine Grundpflicht, also ein echtes pflichtgebundenes Recht für die ganze Gemeinschaft („*a coletividade*“) statuiere, die durch Gesetze konkretisiert werden. Schließlich wird der dritte Norminhalt ebenfalls aus diesem letzten Halbsatz abgeleitet, der auch den Staat („*poder público*“) in die Verpflichtung einbezieht.¹⁸⁵ Daraus wird geschlussfolgert, dass es sich um eine Staatszielbestimmung handle, die zusätzlich die Verwirklichung eines effektiven Umweltschutzes zur Bewahrung der Lebensgrundlagen verlange. Welche objektiven Handlungspflichten für den Staat hieraus erwachsen, ist strittig. Beispielsweise wird die ökologische Auslegung aller Verfassungsnormen gefordert, also die Anerkennung einer Ausstrahlungswirkung oder Interpretationsquelle des Art. 225 CF, ähnlich wie es für das Prinzip der Menschenwürde angenommen wird. Im Rahmen der Abwägung verschiedener Interessen wird zum Teil auch die Bevorzugung der Umweltinteressen gefordert.¹⁸⁶

b) Objektive Umweltprinzipien (Art. 225, §§ 1 CF)

Neben der Kopfregelung (*caput*) des Art. 225, konstituieren die weiteren sieben Paragraphen des Art. 225 CF die maßgeblichen Bestimmungen des

¹⁸³ Im Folgenden *Granziera*, *Direito Ambiental* 2014 (10f., 84). In rechtsvergleichenden Untersuchungen z. B. in *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (17); *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland* 2006 (99f.); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien* 2016 (49, Rn. 13). Die Umwelt als „Allgemeingut“ ist von dem Recht der öffentlichen Sachen im Zivilgesetzbuch zu unterscheiden, das einzelne Umweltgüter (z. B. Flüsse, Meere) als öffentliche Sachen im Gemeingebrauch in Art. 98 und Art. 99, inc. I CC („*bens públicos de uso comun*“) definiert und damit nur die Nutzung ohne Zulassung der im Eigentum einer juristischen Person stehenden Sache meint. Dieses Verständnis rührt daher, dass es in Brasilien kein öffentliches Eigentum gibt, auch der Staat wird auf die private Eigentumsordnung verwiesen (im Zivilgesetzbuch ist die Zuordnung der Sache zum Eigentümer abschließend geregelt).

¹⁸⁴ *Granziera*, *Direito Ambiental* 2014 (10f., 84). In rechtsvergleichenden Untersuchungen z. B. in *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (25f.); *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland* 2006 (98); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien* 2016 (56f.).

¹⁸⁵ Im Folgenden *Granziera*, *Direito Ambiental* 2014 (10f., 84). In rechtsvergleichenden Untersuchungen z. B. in *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (27); *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland* 2006 (99); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien* 2016 (53).

¹⁸⁶ Dies wird als Prinzip formuliert gefordert wird danach ein verfassungsrechtliches Prinzip der Umweltbevorzugung (*Princípio da Primaridade do Ambiente*), *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (23); *Herman Benjamin*, in: *Kishi/Silva et al.* (Hrsg.), *Desafios do Direito Ambiental* 2005, 363 (382); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien* 2016 (32, 53).

Umweltverfassungsrechts.¹⁸⁷ Verfassungsgeschichtlich rühren diese Norminhalte aus den schon vor der Verfassung von 1988 bestehenden einfachgesetzlichen Rechtsakten her,¹⁸⁸ die in der neuen Verfassungsordnung der Disposition entzogen werden sollten.¹⁸⁹ In der Grundrechtsdogmatik werden vor allem diese rege herangezogen, um den Grundrechtsinhalt des Art. 225, caput CF zu bestimmen.¹⁹⁰ Im Folgenden werden die wichtigsten Prinzipien, denen nach der brasilianischen Verfassungsrechtslehre überragende Bedeutung zugemessen wird und die für die vorliegende Untersuchung relevant sind, vorgestellt.¹⁹¹ Es handelt sich um solche, die in den §§ 1, 3 des Art. 225 CF geregelt sind.¹⁹²

aa) Vorsorge- und Präventionsprinzip

Der Art. 225, § 1 CF wird als Ausdruck des Vorsorge- und Präventionsprinzips (*Princípio da Prevenção e Prevenção*) verstanden.¹⁹³ Dieser verpflichtet einleitend die staatliche Gewalt dazu, bestimmte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, um die Verwirklichung des Art. 225, caput CF zu gewährleisten. In seinen sieben Unterabschnitten (*incisos*) folgen dann detaillierte Handlungsaufträge, die die zu ergreifenden Maßnahmen nicht auf rechtsetzende Akte beschränkt, da die Regelung aufgrund seines Wortlauts als Konkretisierung der Staatszielbestimmung angesehen wird.¹⁹⁴ Beispielsweise muss der

¹⁸⁷ Vgl. *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (107), ist der Ansicht, dass sie eine „kleine Art Rahmenregelung des Umweltschutzes [darstellen]“.

¹⁸⁸ Zur Entstehungsgeschichte → § 4, A., I.

¹⁸⁹ Hierzu → § 4, A., I.

¹⁹⁰ Zu den Auswirkungen in der Praxis → § 5, B.

¹⁹¹ Zur Bedeutung von Prinzipien der Verfassung → § 4, A., II. und III.

¹⁹² Die weiteren Paragraphen des Art. 225 CF enthalten die weiteren Einzelbestimmungen, die das Umweltverfassungsrecht konstituieren und die sich auf schon einfachgesetzliche Bestimmungen bezogen hatten, die im Umweltrecht schon vor 1988 existierten. In den weiteren vier Paragraphen wird die Wiederherstellungspflicht bzw. die Renaturierungspflicht und die Pflicht zur Vornahme von Kohärenz- oder Ausgleichsmaßnahmen für den Abbau von Bodenschätzen angeordnet (Art. 225, § 2 CF), der Schutz der brasilianischen Biome (Art. 225, § 4 CF), besondere Bundesflächen (Art. 225, § 5 CF), die Planung von Kernkraftwerken (Art. 225, § 6 CF) und eine Ausnahme (Art. 225, § 7 CF) festgelegt. Eine besondere Rolle spielen also der Gebietsschutz (Art. 225, §§ 2; 4; 5 CF) bzw. Einzelanforderungen an Gesetzesvorbehalte (Art. 225, § 6, § 7 CF).

¹⁹³ Zum Folgenden *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (69); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (106); *Leite*, Direito Ambiental 2015 (97ff.), danach beinhaltet das Präventionsprinzip (*Prevenção*) den Grundsatz, dass Umweltschäden verhindert werden sollen, die unmittelbar bevorstehen und das Vorsorgeprinzip (*Precaução*) dagegen, dass bereits Maßnahmen, um die abstrakte Gefahr eines Umweltschadens zu vermeiden, ergriffen werden.

¹⁹⁴ Auch hier sei, wie beim „Caput“, die staatliche Gewalt gemeint, *Krell*, in: *Commentários à CF*, Art. 225, § 1 CF, 2086. Nach *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (107f.), werden „Zielbestimmungen für die staatliche Gewalt formuliert“; *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (59).

Staat gemäß Art. 225, § 1, inc I CF die wesentlichen ökologischen Prozesse erhalten und wiederherstellen und für eine ökologische Behandlung von Arten und Ökosystemen sorgen. Ähnliche Verpflichtungen, die die Nutzung natürlicher Ressourcen und ihren Schutz ganz unabhängig von konkreten Gefahren regeln, finden sich auch in Art. 225, § 1, inc. II und III und VII CF. In Bezug zu den dahinterstehenden gesetzlichen Grundlagen, ist zu erwähnen, dass der Bundesgesetzgeber die maßgeblichen Rechtsgrundlagen schon vor 1988 im Rahmen der Waldschutzgesetzgebung erlassen hat.¹⁹⁵ Besondere Bedeutung hat Art. 225, § 1, inc. IV CF erlangt, der statuiert, dass im Fall der Errichtung von Bauwerken und Herbeiführung wesentlicher Umweltbeeinträchtigung eine vorherige Untersuchung der Umweltverträglichkeit, die öffentlich bekanntzugeben ist („*prévio e público*“), in gesetzlicher Form zu verlangen ist. Die vorherige Prüfung der Umweltverträglichkeit (*Estudo de Impacto Ambiental*) ist nur eine der möglichen Umweltstudien, die unter dem Begriff der Umweltüberprüfung (*Avaliação de Impactos Ambientais*) zusammengefasst werden.¹⁹⁶ Die Umweltüberprüfung ist wiederum ein Element der Umweltlizenzierung (*Licenciamento*), die seit 1981 in Art. 10 PNMA¹⁹⁷ geregelt ist.

Das Verfassungsänderungsvorhaben PEC Nr. 233/19 soll in Art. 225, inc. I eine Nummer VIII einfügen, die „Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung seiner negativen Auswirkungen“ verlangen würde.¹⁹⁸ Im Schrifttum wird dies begrüßt, wobei es nicht darum gehe, ein Grundrecht zu schaffen, da dieses bereits in Art. 225, caput CF enthalten sei, sondern um die Etablierung weiterer verfahrensrechtlicher

¹⁹⁵ Zur Übersicht des Umweltrrechts → § 3, B., III., 2. und zum historischen Kontext der Verfassung → § 4, A., I.

¹⁹⁶ Die Anforderungen der EIA sind in der CONAMA Resolution Nr. 1 aus dem Jahr 1986 (DOU v. 17.02.1986, 2548-2549) geregelt (zur CONAMA → § 3, B., II., 3.). Wann eine EIA durchgeführt werden muss und welche Auswirkungen überprüft werden müssen, wird in der CONAMA Resolution Nr. 237 aus dem Jahr 1997 geregelt (DOU v. 22.12.1997, 30841-30843). Die gesetzlichen Anfänge der EIA liegen im Art. 10, § 3 des Bundesgesetzes (L) Nr. 6.803 v. 02.07.1980 (DOU v. 03.07.1980, 013210 1). Die EIA ist dabei Teil des Konzepts der Umweltstudien (*Avaliação de Impactos Ambientais*), die in der Conoma Resolution Nr. 237 geregelt sind.

¹⁹⁷ Bundesgesetz (L) Nr. 6.938 v. 31.08.1981 (DOU v. 02.09.1981, 16509). Ebenso werden das Vorsorge- und Präventionsprinzip in Art. 2, inc. VIII und Art. 4, inc. VI PNMA als zu verwirklichende Bestimmungen genannt. Dort heißt es: „Art. 2. Die Nationale Umweltpolitik hat die Erhaltung, Verbesserung und Wiederherstellung der lebensfreundlichen Umweltqualität zum Ziel, um im Land die Bedingungen für die sozioökonomische Entwicklung, die Interessen der nationalen Sicherheit und den Schutz der Würde des menschlichen Lebens zu gewährleisten, und zwar unter Einhaltung der folgenden Grundsätze: VIII - Wiederherstellung degradierter Gebiete; [...]“ und „Art. 4. Die nationale Umweltpolitik hat folgende Ziele: VI - die Erhaltung und Wiederherstellung der Umweltressourcen im Hinblick auf ihre rationelle Nutzung und ständige Verfügbarkeit, die zur Aufrechterhaltung des ökologischen Gleichgewichts beitragen, förderlich für das Leben; [...]“.

¹⁹⁸ Verfassungsänderungsvorhaben (PEC) Nr. 223 v. 18.12.2019.

Handlungsaufträge.¹⁹⁹

bb) Verursacherprinzip

Der Art. 225, § 3 CF ist Ausdruck für das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip (*Princípio do Poluidor-Pagado*), das Prinzip der umfassenden Reparation (*Princípio da Reparação Integral*) und das Verantwortungsprinzip (*Princípio da Responsabilidade*).²⁰⁰ Er statuiert, dass sich die Verursacher umweltschädlich erachteter Verhaltensweisen strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen unterwerfen, unabhängig von der Pflicht zur Beseitigung verursachter Schäden. Maßgeblich für strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Sanktionen ist das Gesetz Nr. 9.605 aus dem Jahr 1998.²⁰¹ Die allgemeine Wiederherstellungspflicht folgt als Rechtsfolge jedoch aus der verschuldensunabhängigen Umwelthaftung, die seit 1981 in Art. 14, § 1 PNMA geregelt ist.²⁰² Dieser Rechtsgrundlage wird, wie bereits erwähnt, bei der Durchsetzung der Schutzaufträge diskutiert.²⁰³

III. Zwischenfazit: Art. 225, caput CF dient als Rechtsgrundlage für immanente Schutzpflichten

Es wurden mehrere Rechtsgrundlagen für grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren untersucht. Zum einen das kollektive Umweltgrundrecht gemäß Art. 225, caput CF i. V. m. weiteren objektiven Umweltprinzipien, die in Art. 225,

¹⁹⁹ *Sarlet*, in: *Conjur*, Direito fundamental a um clima estável e a PEC 233/2019 14.12.2020.

²⁰⁰ *Leite*, *Direito Ambiental* 2015 (101ff.) In rechtsvergleichenden Untersuchungen z. B. in *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (69); *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland* 2006 (31, 113, 137).

²⁰¹ Bundesgesetz (L) Nr. 9.605 v. 12.02.1998 (DOU v. 13.02.98, 1). Als verwaltungsrechtliche Sanktionen ergehen Verwaltungsakte, z. B. Untersagungsverfügungen (gemäß Art. 66ff. des Gesetzes Nr. 9.605/98).

²⁰² Im Gesetz über die nationale Umweltpolitik (PNMA), dem Bundesgesetz (L) Nr. 6.938 v. 31.08.1981 (DOU v. 02.09.1091, 16509), wird in Art. 4, inc. VII das Ziel formuliert, Verursacher von Umweltschäden zur Wiederherstellung und Schadensersatzleistung zu verpflichten. Dort heißt es: „Art. 4. Die nationale Umweltpolitik hat folgende Ziele: VII - Auferlegung der Verpflichtung zur Wiedergutmachung und/oder Entschädigung für die verursachten Schäden für den Verursacher und den Nutzer [...]“.²⁰³ Eine verschuldensabhängige Haftung für Atomschäden existiert bspw. seit 1977 in dem Bundesgesetz (L) Nr. 6.453 v. 17.10.1977 (DOU v. 18.10.1977, 13957). Strafrechtliche Konsequenzen sind punktuell auch für die allgemeine Haftung für Umweltschäden geregelt.

²⁰³ Hierzu → § 1, E., II und im Einzelnen § 4, C., III., 2.

§§ 1ff. CF geregelt sind.²⁰⁴ Zum anderen die individuellen Grundrechte, nämlich die Grundrechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum, die gemäß Art. 5, caput CF gewährleistet werden und das Grundrecht auf Gesundheit, das in Art. 6 CF enthalten ist.²⁰⁵ Für all diese Grundrechte gelten Schutzpflichten des Staates als immanenter Bestandteil dieser.²⁰⁶ Dieses Verfassungsrechtsverständnis folgt aus dem Entstehungskontext der Verfassung von 1988 und den sich unter diesen besonderen Umständen bildenden Verfassungsrechtstheorien.²⁰⁷

Im Rahmen der individuellen Grundrechte, die eine individuelle Betroffenheit verlangen, werden zwar ökologische Minimalanforderungen für die geschützten Rechtsgüter Leben und Gesundheit diskutiert. In Bezug zur ökologischen Dimension, damit auch der Klimastabilität, entfalten sie aber nach mehrheitlicher Ansicht im brasilianischen Schrifttum keine eigenständige Bedeutung, denn dafür ist das Umweltgrundrecht die maßgebliche Rechtsgrundlage.²⁰⁸ Die „intakte Umwelt“ als Ganzes in ihrer Ausgewogenheit, die eine gewisse Lebensqualität der Menschen über die Minimalanforderungen der ökologischen Dimension hinaus sichert, wird im Ergebnis daher nur über Art. 225, caput CF erfasst. Im brasilianischen Schrifttum wird dieser Ansatz nicht diskutiert, weil das Verhältnis der individuellen und kollektiven Grundrechte wegen unterschiedlicher Zielrichtung als sich ausschließend verstanden wird. Nach dem brasilianischen Rechtsverständnis ist die im Gutachten Nr. 23/2017 des IGAMR geforderte Schutzpflicht durch den Art. 225, caput CF und seine weiteren Grundrechtsinhalte in den Art. 225, §§ 1ff. CF geregelt. Die „Durchschlagskraft“ dieser Rechte gilt als limitiert.

Die maßgebliche Rechtsgrundlage für die Annahme grundrechtsbasierter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren ist damit Art. 225 CF und hier vor allem die Kopffregelung (*caput*). Gemäß Artikel 225, caput CF haben alle das Recht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt, die ein gemeinsames Gut des Volkes und Grundvoraussetzung für die gesunde Lebensqualität ist, die staatliche Gewalt und die Gemeinschaft haben die

²⁰⁴ Hierzu → § 4, B., II., 1 und 2.

²⁰⁵ Hierzu → § 4, B., I., 1.

²⁰⁶ Hierzu → § 4, A., III.

²⁰⁷ Hierzu → § 4, A., I. und II.

²⁰⁸ Hierzu → § 4, B., I., 2.

Verpflichtung, sie für heutige und zukünftige Generationen zu schützen und zu erhalten. Inwieweit das Umweltgrundrecht für Menschen anwendbar ist, die sich außerhalb Brasiliens befinden, wird nicht diskutiert. Mehrheitlich beziehen sich Grundrechte auf die im Staatsgebiet lebenden Personen.²⁰⁹

Die Klimastabilität wird als vom Schutzobjekt „Umwelt“ erfasst angesehen.²¹⁰ Das Schutzobjekt, also das geschützte Rechtsgut ist zwar die „ökologisch ausgeglichene Umwelt“, fraglich ist aber, was der Auftrag „für heutige und zukünftige Generationen“ eine „Umwelt“ zu erhalten und zu schützen, als „Grundvoraussetzung für die gesunde Lebensqualität“, verlangt. Denn nach dem brasilianischen Verständnis des Umweltbegriffes, der über einfachgesetzliche Regelungen auf die aktuelle Verfassungsurkunde einwirkte, bezieht dieser nicht nur den Arten- und Tierschutz als natürliche Umwelt ein, sondern auch die vom Menschen geschaffenen künstlichen und kulturellen Bedingungen.²¹¹ Eine Beeinträchtigung kann jedenfalls verfassungsrechtlich nur relevant sein, wenn sich Klimagefahren auf die individuellen Rechtsgüter der Menschen auswirken. Das ist eine Frage der Schutzpflichtenlage.

Danach ist fraglich, wann diese Gefahrenschwelle erreicht ist. Aufgrund mangelnder Doktrinen und der Tendenz, Prinzipien bei der Grundrechtsbestimmung heranzuziehen, ist fraglich, inwieweit die internationalen Verpflichtungen Brasiliens im Rahmen des Pariser Abkommens als ein Maßstab herangezogen werden.²¹² Die Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung, der sozialen Funktion des Eigentums und der generationsübergreifenden Solidarität, die aus dem Art. 225, caput CF angenommen werden, unterstützen diese Auslegung.²¹³ Auch das gemäß Art. 225, § 1 und § 3 CF anerkannte Vorsorge- und Verantwortungsprinzip statuieren, gravierende Einwirkungen auf Leben, Gesundheit und Eigentum zu verhindern.²¹⁴ Deutlich wird, dass die Bewertung zukünftiger Gefahren eine normative Frage darstellt. Die objektiven Handlungspflichten des Art. 225 CF stammen aus den schon kodifizierten umweltrechtlichen Instituten, sodass

²⁰⁹ Hierzu → § 4, B., II., 1., b).

²¹⁰ Hierzu → § 4, B., II., 1., c).

²¹¹ Hierzu → § 4, B., II., 2., b).

²¹² Hierzu → § 3, C., II., 2. und § 1, D., II., 2., b), cc).

²¹³ Hierzu → § 4, B., II., 1., d).

²¹⁴ Hierzu → § 4, B., II., 2.

die Schwelle einer grundrechtlichen Beeinträchtigung herabgesetzt sein könnte. Gleichzeitig beinhalten die einfachgesetzlichen Bestimmungen keinen Fahrplan, der als Maßstab dienen könnte.

Für die erfassten Grundrechtssubjekte liegt die Besonderheit darin, dass es sich um ein kollektives Grundrecht handelt, das im engeren Sinn als „diffus“ bezeichnet wird. Diese Kategorisierung bezieht sich auf den Rechtsschutz gegenüber Massenphänomenen, die in Brasilien in den 70er Jahren mit Hilfe von kollektiven Rechtsbehelfen möglich wurden. Im Ergebnis gilt das Umweltgrundrecht zwar als Jedermannsrecht, seine prozedurale Durchsetzung wird durch die Charakterisierung als „diffus“ aber nur einer Gruppe bzw. „allen“ zugesprochen, sodass der Einzelne von der Rechtsdurchsetzung ausgeschlossen ist.²¹⁵ Es gilt als ein „*public-interest oriented constitutional right*“.²¹⁶ Dies muss bei der folgenden Betrachtung der Durchsetzungsinstrumente untersucht werden. Zu betrachten sind die allgemeinen Verfassungsrechtsbehelfe und die besonderen kollektiven Rechtsbehelfe, die in der Verfassung von 1988 auch Erwähnung gefunden haben.

Mit Beispielen aus der Rechtsprechung, muss im Anschluss untersucht werden, wann die Gefahrenschwelle für Klimawandelfolgen überschritten ist, damit Art. 225, caput CF einen Schutzauftrag auslöst und inwieweit die gerichtliche Nachprüfung nationaler Schutzmaßnahmen konkret erfolgen kann (→ § 5).

C. In Betracht kommende Durchsetzungsmechanismen

Im Folgenden werden für die ermittelte Rechtsgrundlage des Art. 225, caput CF, der Anknüpfungspunkt grundrechtsbasierter Schutzpflicht vor klimabezogenen Gefahren ist, die möglichen Durchsetzungsmechanismen untersucht.

Zunächst wird der allgemeine Gerichtsaufbau (→ I.) dargestellt und im Anschluss hieran die möglichen Rechtsbehelfe betrachtet, die für die Durchsetzung des Art. 225, caput CF in Frage kommen (→ II.). Anschließend werden die kollektiven Klagen erläutert, die u. a. auch Umweltinteressen schützen (→ III.). Die Erkenntnisse ermöglichen es, die

²¹⁵ Hierzu → § 4, B., II., 1., b).

²¹⁶ Hierzu → § 4, B., II., 1., a).

Durchsetzungsmechanismen für Schutzpflichten aus Art. 225 CF zu ermitteln (→ IV. Zwischenfazit).

Welche praktische Bedeutung diese erlangen, wird im darauffolgenden Abschnitt untersucht (→ § 5).

I. Einführung in die Gerichtsbarkeit

Oftmals wird das justizielle Rechtssystem Brasiliens als eines der kompliziertesten der Welt beschrieben.²¹⁷ Im Rahmen des Klimaschutzes werden die prozessual in Betracht zu ziehenden Rechtsbehelfe auch als „*vast instrumental framework for jurisdictional protection of climate and human and non human beings affected by global warming*“ bezeichnet.²¹⁸ Im Folgenden soll daher eine Einführung in die brasilianische Gerichtsbarkeit erfolgen, die den Kontext für nachfolgende Ausführungen liefert. Die Gerichtsorganisation ist im dritten Kapitel „über die Judikative“ in den Artikeln 92ff. CF des vierten Verfassungstitels „über die Organisation der Staatsgewalten“ geregelt.²¹⁹ In Brasilien existieren zwei verschiedene Gerichtsbarkeiten, die jeweils dreistufig aufgebaut sind. Zum einen die besondere (*Justiça Especial*) und zum anderen die ordentliche Gerichtsbarkeit (*Justiça Comum*).²²⁰ Im Folgenden spielt nur die ordentliche Gerichtsbarkeit eine Rolle.

1. Aufbau der ordentlichen Gerichtsbarkeit

Hinsichtlich des Aufbaus der ordentlichen Gerichtsbarkeit, besteht diese seit der ersten republikanischen Verfassung aus dem Jahr 1891 aus der Bundesgerichtsbarkeit (*Justiça*

²¹⁷ Rosenn, AJCL 2011 (1009): „Brazil has developed one of the most complex systems of judicial review in the world.“

²¹⁸ Wedy, in: Kahl/ Weller (Hrsg.), Climate Change Litigation 2021, 271 (280, Rn. 41f.), der im Anschluss die prozessualen Instrumente nennt, die im Folgenden untersucht werden. Abstrakte Ausführungen im Rahmen des Klimaschutzes auch in Mantelli; Nabuco; Borges, in: Conectas Direitos Humanos, Litigância climática na prática 2019.

²¹⁹ Zum Überblick über den Verfassungstitel → Anhang I: Auszung aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF).

²²⁰ Die besondere Gerichtsbarkeit besteht aus der Arbeitsgerichtsbarkeit, der Wahlgerichtsbarkeit und der Militärgerichtsbarkeit („*justiça do trabalho, eleitoral e militar*“) gemäß Art. 92, inc. II-A, inc. IV, inc. V und inc. VI CF. Obergerichtshöfe bilden der Oberste Arbeitsgerichtshof (Tribunal Superior do Trabalho), der Oberste Militärgerichtshof (Superior Tribunal Militar) sowie der Oberste Wahlgerichtshof (Tribunal Superior Eleitoral).

Federal) und der Gerichtsbarkeit der Bundesstaaten (*Justiça Estaduais*).²²¹ Auf der ersten Stufe (*Primeiro Grau*) entscheiden Einzelrichter (*Juízes*) der verschiedenen Gerichtsabteilungen (*Vara*).²²² Sie treffen monokratische Entscheidungen in Form eines Einzelurteils. Die Entscheidung der Gerichtshöfe der zweiten Instanz (*Segundo Grau*) werden grundsätzlich von Richtern (*Desembargadores*) in einer kollegialen Entscheidung getroffen.²²³ Die Bundesgerichte der zweiten Instanz bilden die fünf Bundesgerichtshöfe in Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre und Recife, die als TRFs (*Tribunais Regionais Federais*) bezeichnet werden.²²⁴ In den Bundesstaaten bilden die zweite Instanz die 27 bundesstaatlichen Gerichtshöfe, die sogenannten TJs (*Tribunais de Justiça dos Estados*).²²⁵ Gemäß Art. 125 CF wird die Organisation der bundesstaatlichen Gerichtsbarkeit von jedem Bundesstaat eigenständig nach den Grundsätzen der Verfassung geregelt. Die höchstrichterliche Instanz (*Instâncias Superiores*), die für das gesamte Bundesgebiet gilt, bilden einerseits der Obergerichtshof der Justiz, das STJ (*Superior Tribunal de Justiça*) und andererseits der Oberste Bundesgerichtshof, das STF (*Supremo Tribunal Federal*). Sie fungieren als letzte Rechtsinstanz (*Grau de Recurso*) im Instanzenzug, besitzen aber auch umfangreiche ausschließliche erstinstanzliche Zuständigkeiten.²²⁶ Die höchstrichterlichen Richter werden auf dieser Ebene als Minister (*Ministros*) bezeichnet, die grundsätzlich kollegiale Entscheidung treffen.

2. Aufbau der höchstrichterlichen Gerichtsbarkeit

In Brasilien teilen sich damit zwei Gerichte die höchstrichterlichen Zuständigkeiten. Das aus elf Richtern bestehende STF existiert institutionell bereits seit 1890 als richterliche

²²¹ *Martins*, in: La Fontaine/ Stehnen (Hrsg.), Politisches System Brasiliens 2012, 121 (122). Zum Folgenden Aufbau vgl. Übersichten in *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (121ff.); *Mafra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010 (17f); *Wingert Ody*, Brasilianisches Recht 2017 (14ff.).

²²² Gemäß Art. 92, inc. III, VII CF sind die Einzelrichter Organe der Judikative, nicht die Gerichtsabteilungen.

²²³ Gemäß Art. 92, inc. III, VII CF sind die Gerichtshöfe Organe der Judikative.

²²⁴ Diese Anzahl sollte 2013 durch die 73. Verfassungsänderung (EC) auf neun erhöht werden. Gegen diese Änderung ist eine abstrakte Normenkontrolle vor dem STF rechtshängig, die bis heute noch nicht entschieden worden ist, sodass es derzeit bei fünf TRFs bleibt.

²²⁵ Jeder Bundesstaat und die Bundeshauptstadt haben ein TJ, sodass insgesamt 27 existieren.

²²⁶ Im brasilianischen Rechtsdiskurs werden sie deshalb nicht als dritte Instanz bezeichnet, mit der Begründung, dass auch die im Instanzenzug einbezogene Kontrolle sich nur auf Rechtsfragen beziehe (Rechtinstanz) und damit der Harmonisierung des Bundes- und Verfassungsrechts diene, vgl. *Barral/Machado*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law 2011, 183 (198f.).

Entscheidungsebene.²²⁷ Jeder Antrag wird in einem elektronischen Verfahren zufällig einem Richter des jeweils zuständigen Spruchkörpers zugewiesen, der sodann die Rolle des Berichterstatters übernimmt. Der Berichterstatter (*Relator*) leitet das Verfahren und verfasst die Entscheidung, die dem Spruchkörper – dem aus fünf Richtern bestehendem Senat (*Turma*) oder dem aus allen elf Richtern bestehendem Plenum (*Plenário*) – zur Abstimmung präsentiert wird.²²⁸ Der Präsident des STF kann die Klagen im Instanzenzug wegen offenkundiger Unzulässigkeit bereits allein zurückweisen.²²⁹ Im Zuge der neuen Verfassung von 1988 wurde die Justiz reformiert und das aus 33 Richtern bestehende STJ geschaffen, um das STF zu entlasten. Wegen seiner Entstehung aus der Bürgerverfassung (*Constituição Cidadã*), wird es auch als Bürgergericht (*Tribunal da Cidadania*) bezeichnet.²³⁰ Das STJ besteht aus einem Plenum und sechs Senaten, bestehend aus fünf Richtern und den jeweils drei spezialisierten Sektionen (*Seções*), die sich aus zwei Senaten und damit zehn Richtern zusammensetzen.

In Bezug zur konkreten Zuständigkeitsverteilung beider Gerichte regelt der umfangreiche Zuständigkeitskatalog in der brasilianischen Verfassung die Aufgabenverteilung. Im Instanzenzug ist das STF grundsätzlich für die Auslegung der Verfassung zuständig und das STJ für die einheitliche Auslegung des Bundesrechts.²³¹

Konkret ist das STJ als letzte Rechtsmittelinstanz zuständig gemäß Art. 105, inc. III, al. a) bis c) CF, wenn erst- oder zweitinstanzliche Entscheidungen angegriffen werden, weil diese einem internationalen Abkommen oder einem Bundesgesetz widersprechen oder dessen Gültigkeit verneinen, Rechtsakte der Kommunalregierung für wirksam erklärt

²²⁷ Für das Richteramt geeignet sind alle Brasilianer zwischen 35 und 65 mit ausgezeichnetem Ruf und bemerkenswertem juristischen Wissen (gemäß Art. 12, § 3, inc. IV; Art. 101, caput CF). Sie werden vom Präsidenten der Republik ernannt, die zuvor durch die absolute Mehrheit des Bundessenats (Senado Federal) bestätigt werden (gemäß Art. 101, § único CF).

²²⁸ Seine Aufgaben sind in Art. 932 CPC geregelt sowie in Art. 21 und 22 der Geschäftsordnung des STF. Der Berichterstatter trifft bestimmte gerichtliche Anordnungen im Vorfeld allein (Decisões Monocráticas), etwa um Beteiligte zu laden. Der Berichterstatter ist angehalten die Informationen zu ermitteln, indem beispielsweise Sachverständige mit der Abgabe von Stellungnahmen oder Gutachten beauftragt werden oder öffentliche Anhörungen durchgeführt werden. Gemeint sind Personen mit Erfahrungswerten und in der betreffenden Materie. Dadurch wird der Amtsermittlungsgrundsatz auch in der Zivilprozessordnung statuiert.

²²⁹ Gemäß Art. 14, inc. V, al. d), e), c) RISTF.

²³⁰ *Bryner*, PELR 2012, 470 (482).

²³¹ Soll beides gerügt werden, müssen unter Umständen sogar zwei Rechtsbehelfe eingelegt werden. Die Reihenfolge und Folgen dieser Verfahren sind in den Art. 1.027ff. CPC geregelt, der brasilianischen Zivilprozessordnung (Bundesgesetz (L) Nr. 13.105 v. 16.03.2015 (DOU v. 17.03.2015, 1)). Eine Entscheidung des STJ kann also unter Umständen nochmals vor das STF gebracht werden.

haben, die als gesetzeswidrig beanstandet werden oder Bundesrecht abweichend von einem anderen Gericht interpretiert haben. Demgegenüber ist das STF gemäß Art.102, inc. III al. a) bis d) CF als letzte Rechtsmittelinstanz zuständig, wenn die angefochtene Entscheidung einer Bestimmung der Verfassung widerspricht, sie die Verfassungswidrigkeit eines Staatsvertrages oder eines Bundesgesetzes feststellt, sie ein Gesetz oder ein Akt der lokalen Regierung für gültig erklärt, dass unter Bezugnahme auf die Verfassung angefochten wird oder ein lokales Gesetz für gültig erklärt, das unter Bezugnahme auf Bundesrecht angefochten wird. Der Rechtsmittelführer muss nach einer Verfassungsänderung im Jahr 2004 nunmehr die allgemeine Relevanz (*Repercussão Geral*) der Verfassungsfrage darlegen, andernfalls wird das Rechtsmittel mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder zurückgewiesen (gemäß Art. 102, § 3 CF).²³²

Die Rechtsmittel vor dem STJ werden als sogenannte besondere Rechtsmittel (*Recurso Especial*) bezeichnet.²³³ Während die Rechtsbehelfe vor dem STF als sogenannte außerordentliche Rechtsmittel (*Recurso Extraordinário*) bezeichnet werden.²³⁴

In Bezug zu den ausschließlichen Zuständigkeiten, können vor dem STF vor allem abstrakte Verfassungsfragen geklärt werden, Organstreitverfahren, sowie politische Straftaten und konkrete Verfassungskontrollen, wenn innerhalb der Parteikonstellation ein Bezug zu bestimmten Bundesbehörden und -organen vorliegt (gemäß Art. 102, inc. I al. a) bis r) CF). Bis heute wird das STF deshalb nur zurückhaltend als ein Verfassungsgericht bezeichnet, denn seine Kompetenzen sind nicht nur auf Verfassungsfragen beschränkt.²³⁵

²³² Verfassungsänderung (EC) Nr. 34 v. 30.12.2004 (DOU v. 31.12.2004, 9).

²³³ Mit einer Verfassungsänderung im Jahr 2004 hatte das STJ die Zuständigkeit an das STF verloren, über gesetzliche Akte der kommunalen Parlamente zu entscheiden, wenn diese von der Vorinstanz als gesetzeswidrig beanstandet wurden (nunmehr Art. 102, inc. III CF). Das STJ ist ferner zuständig für ordentlichen Rechtsmittel gemäß Art. 104, inc. II über bestimmte Rechtsbehelfe (Habeas-Corpus, einstweilige Verfügungen, wenn sie von u. a. von regionalen Gerichtshöfen in einer einzigen und letzten Instanz ablehnend entschieden wurden und für bestimmte Parteikonstellationen im Falle internationaler Streitgegenstände.

²³⁴ Diese Zuständigkeit, die eine Überprüfung eines lokalen Gesetzes mit Bundesrecht vorsieht, hatte das STF mit der 34. Verfassungsänderung erworben (Verfassungsänderung (EC) Nr. 34 v. 30.12.2004 (DOU v. 31.12.2004, 9), vgl. Fn. 232). Das STF ist ferner zuständig für ordentliche Rechtsmittel gemäß Art.102, inc. II CF über bestimmte Rechtsbehelfe (Habeas-Corpus, Habeas-Data, Sicherheits- und Injunktionsmandat), die von Obergerichtshöfen ablehnend in einer einzigen Instanz entschieden wurden und über politische Straftaten.

²³⁵ Das STF hat vor allem in Streitigkeiten politischen Ausmaßes (Kompetenzzuweisung in Art. 102, inc. I, al. a) CF und inc. II, al. b) CF) Bedeutung erlangt, vgl. *Samleben*, Rechtspraxis und -kultur 2010 (90); *Arguelhes/Ribeiro*, DES 2015, 121. Kritisch *Rosenn*, AJCL 2011, 1009 (1012), ist der Ansicht, dass die Kompetenzen zu weit seien. Mehrheitlich wird wegen des eindeutigen Auftrages in Art. 102, caput CF „die Verfassung zu wahren“ („precipuamente, a guarda da Constituição“) aber vertreten, dass es „Hüter der

Das STJ besitzt nur für besondere Parteikonstellationen mit Bezug zu bestimmten bundestaatlichen Behörden und Organen, eine ausschließliche Zuständigkeit (gemäß Art. 105, inc. I lit a) bis h) CF). Diese sind hier nicht relevant.

3. Prozessordnung der ordentlichen Gerichtsbarkeit

Die hier maßgebliche ordentliche Gerichtsbarkeit kennt neben dem Strafprozessrecht nur ein Verfahrensrecht, nämlich die Zivilprozessordnung (im Folgenden CPC).²³⁶ Diese gilt nicht nur für Streitigkeiten zwischen Privaten, sondern auch für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten, einschließlich der Verfassungsgerichtsbarkeit. Eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit existiert nicht.²³⁷ Im Geschäftsverteilungsplan vieler Gerichte, zum Beispiel beim STJ, existieren aber verschiedene Zuständigkeiten der Spruchkörper, die zwischen verwaltungs- straf- und zivilrechtlichen Materien differenzieren.²³⁸ Die Zivilprozessordnung Brasiliens ist ursprünglich durch das portugiesische und italienische Rechtssystem geprägt worden, wurde aber im Zuge ihrer Novellierung im Jahr 2015 auch von deutschen Konzepten beeinflusst.²³⁹ Viele Rechtsbehelfe und Institute, die hier übernommen wurden, sind aber angloamerikanischen Ursprungs, wie in den folgenden Ausführungen noch deutlich wird. In Bezug zu den

Verfassung“ sei, z. B. in *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (58, Rn. 20); *Wingert Ody*, Brasilianisches Recht 2017 (19) bzw. die Funktion eines „Verfassungsgerichtshofs“ habe, *Krell*, JöR 2014, 693 (699). Dagegen *Oberheiden*, Richterlichen Vergleich in Deutschland, USA und Brasilien 2011 (87), ist der Ansicht, dass es sich um eine „Superrevisionsinstanz“ handele.

²³⁶ Bundesgesetz (L) Nr. 13.105 v. 16.03.2015 (DOU v. 17.03.2015, 1). Für einfache und geringfügige Straf- und Zivilverfahren existiert die Zuständigkeit „besonderer Richter“ („juizados especiais cíveis e criminais“), eingeführt durch Bundesgesetz (L) Nr. 9.099 v. 26.09.1995 (DOU v. 27.09.1995, 15033). Der Bund und die Bundesstaaten haben von der Möglichkeit des Art. 82, caput Gesetz Nr. 9.099/95 Gebrauch gemacht haben und darüber hinaus auch eine zweite Instanz geschaffen (Spruchkörper ist ein Kollegium aus drei „besonderen Richtern“). *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (19), vergleicht sie mit Amtsgerichten. Ein weiteres Verfahrensrecht kennt das brasilianische Recht für die Zwangsvollstreckung von Steuern, wobei auch Umweltstrafen vom Anwendungsbereich erfasst werden, eingeführt durch das Bundesgesetz (L) Nr. 6.830 v. 22.09.1980 (DOU v. 24.09.1980, 019051 1).

²³⁷ Allerdings existiert ein außergerichtliches Verwaltungsverfahren (Processo Administrativo) in dem Bundesverwaltungsverfahrensgesetz in den Art. 56ff. (Bundesgesetz (L) Nr. 9.784 v. 28.01.1999, DOU v. 01.02.1999, 1). Das außergerichtliche Verfahren ist aber keine Prozessvoraussetzung für ein gerichtliches Verfahren und daher nicht notwendig durchzuführen.

²³⁸ Die Senate und Sektionen grenzen sich über ihre Zuständigkeit für verwaltungs- straf- und zivilrechtliche Materien voneinander ab (zwei Senate und ihre Sektion sind pro Rechtsgebiet sachlich zuständig). Das STJ unterscheidet zwischen diesen drei Materien, der erste und zweite Senat sowie die Sektion, die sich aus diesen beiden zusammensetzt, sind dabei für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zuständig.

²³⁹ *Barral/Machado*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law 2011, 183 (184). Die CPC ist in einen allgemeinen und besonderen Teil untergliedert, diese jeweils in Bücher (Livros), die dann wiederum in die üblichen Titel (Títulos) und Kapitel (Capítulos) untergliedert sind.

Bestimmungen des Erkenntnisverfahrens (*Processo de Conhecimento*) innerhalb der Zivilprozessordnung,²⁴⁰ müssen des Weiteren die zahlreichen prozessualen Fachgesetze berücksichtigt werden, die die besonderen Prozessvoraussetzungen vieler Klagearten regeln, vor allem solche, die vor dem STF in ausschließlicher Zuständigkeit zu erheben sind. Einige dieser besonderen Verfahrensbestimmungen werden mit Verfassungsrechtsvorschriften komplementiert. Schließlich werden, als brasilianische Besonderheit, auch die Geschäftsordnungen des STF und STJ selbst zitiert, die über den Geschäftsverteilungsplan hinaus auch Verfahrensbestimmungen beinhalten.²⁴¹

Betont werden muss, dass bis heute die divergierenden höchstrichterlichen Entscheidungen innerhalb des STF und STF selbst ein Problem darstellen, die die Konsolidierung der Rechtsprechung beeinträchtigen.²⁴² Eine Abhilfe sollte durch die 45. Verfassungsänderung im Jahr 2004 geschaffen werden, die die Problematik der mangelnden Präzedenzwirkung früherer Entscheidung im brasilianischen Rechtssystem adressierte. Diese ermöglicht dem STF sogenannte bindende Leitsätze (*Súmulas Vinculantes*) zu wiederholenden Verfassungsfragen zu veröffentlichen.²⁴³ Diese haben verbindliche Wirkung nicht nur gegenüber den anderen Organen der Rechtsprechung, sondern auch gegenüber der unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen

²⁴⁰ Das CPC kennt des Weiteren das einstweilige Rechtsschutzverfahren (*Processo Cautelar*), das im 5. Buch des allgemeinen Teils in den Art. 294ff. CPC geregelt ist und das Vollstreckungsverfahren (*Processo de Execução*), das im 2. Buch des besonderen Teils ab den Art. 771ff. CPC geregelt ist.

²⁴¹ Geschäftsordnung des STF „Regimento Interno“ (RISTF), in der Änderungsfassung (Emenda Regimental) Nr. 57/20 und Geschäftsordnung des STJ „Regimento Interno“ (RISTJ), in der Änderungsfassung (Emenda Regimental) Nr. 38/20. Obwohl die aktuelle Verfassung nicht dazu ermächtigt, dass ergänzende Verfahrensbestimmungen in den Geschäftsordnungen geregelt werden können, werden sie aufgrund ihres historischen Ursprungs als solche anerkannt, *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (35f.).

²⁴² Das STF und STJ müssen nach diesem Verständnis in der Lage sein, ihre Rechtsprechung weiterzuentwickeln, sodass sie selbst nicht an ihre Entscheidungen gebunden sind. Dies folgt beispielsweise im abstrakten Normenkontrollverfahren gemäß Art. 102, § 2 CF, der die Bindungswirkung positiv formuliert und das STF und STJ nicht erfasst. In den Art. 927, §§ 2ff. CPC werden lediglich einige Vorschriften für die Änderung der Rechtsprechung des STF und STJ geregelt, die z. B. die öffentliche Anhörung bestimmter Interessenvertreter betreffen und die Berücksichtigung der Grundsätze von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz sowie die digitale Veröffentlichung der Rechtsprechungsänderung verlangen.

²⁴³ Verfassungsänderung (EC) Nr. 45 v. 30.12.2004 (DOU v. 31.12.2004, 9). Dazu *Setzer/Leal/Borges*, in: *Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), Global Perspectives 2021*, 143 (150): „The emergence of the judicial branch as a champion of environmental protection may well be understood through a reading of the Brazilian legal system as influenced by common law systems, one that recognizes the importance of judicial precedent in ensuring legal uniformity, foreseeability and effectiveness.“.

Bundesverwaltung, der Bundestaaten und den Gemeinden (gemäß Art 103-A CF).²⁴⁴ Ein hoheitlicher Akt, der in Widerspruch zu diesen steht, kann durch Beschwerde beim STF angegriffen werden, das den Akt aufhebt oder den Entscheidungsträger verpflichtet, eine neue Entscheidung zu erlassen (gemäß Art. 103-A, § 3 CF). Das STF hat bisher 58 solcher *Súmulas Vinculantes* veröffentlicht, sie können überprüft und angepasst werden.²⁴⁵ Im Bereich des Klimaschutzes haben sie bisher aber keine Bedeutung erlangt.

Eine Korrektur sollte das Rechtsmittel der „*Embargos de Divergência*“ liefern, das gemäß Art. 1.043 CPC gegen die letztinstanzlichen höchstrichterlichen Entscheidungen erhoben werden kann. Allerdings ist ihr Erfolg fraglich, denn die Entscheidungen werden nicht von Art. 927 CPC erfasst, weshalb andere Gerichte sie wiederum nicht beachten müssen und wegen der fehlenden sonstigen Wirkung auch nur *inter partes* gelten. Zudem sind die Hürden für ihre Geltendmachung hoch, der Kläger muss die Divergenz beweisen gemäß Art. 1.043, § 4 CPC.

II. Verfassungsrechtsbehelfe für den Grundrechtsschutz des Art. 225, caput CF

Im Folgenden werden die Kontrollmechanismen betrachtet, die für den festgestellten Anknüpfungspunkt in Art. 225, caput CF in Betracht kommen, um etwaige grundrechtliche Schutzpflichten aufgrund eines staatlichen Unterlassens durchzusetzen.

²⁴⁴ Danach kann das STF gemäß Art. 103-A, caput CF von Amts wegen oder auf eigene Veranlassung durch Beschluss von zwei Dritteln seiner Mitglieder nach wiederholten Entscheidungen in Verfassungsfragen Präzedenzfälle genehmigen.

²⁴⁵ Abrufbar (online) <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante> (31.07.2022). Diese sind nicht zu verwechseln mit den allgemeinen Leitsätzen (*Súmulas*), die das STJ und STF veröffentlichen, um gegenüber Richtern und Gerichten eine zwingende Präzedenzwirkung („*precedentes obrigatórios*“) gemäß Art. 927, inc. IV CPC ihrer Rechtsansichten herbeizuführen. Solche allgemeinen *Súmulas* werden seit jeher von allen Gerichten veröffentlicht, um die Rechtsprechung zu konsolidieren. Nur die des STF und STJ haben die nach der Zivilprozessordnung verbindliche Wirkung innerhalb der Judikative. Bisher hat das STJ 649 veröffentlicht, abrufbar (online) <https://www.stj.jus.br/sites/porta/p/Sob-medida/Advogado/Jurisprudencia/Sumulas> (31.07.2022). Diese werden auch angepasst und können ganz aufgehoben werden. Die hier zitierten *Súmulas* werden an gegebener Stelle zitiert und finden sich im Überblick im Anhang III. Das STF hat bisher 736 veröffentlicht, abrufbar (online) <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula> (31.07.2022).

Brasilien kennt die inzidente²⁴⁶ und die konzentrierte²⁴⁷ Verfassungsgerichtskontrolle.²⁴⁸ Es existieren diverse Instrumente, die wie folgt systematisiert werden: zunächst werden Rechtsbehelfe dargestellt, die ausschließlich vor dem STF erhoben werden können (→ 1.) und anschließend solche, die je nach Parteikonstellation vor dem STF oder im Instanzenzug zu verfolgen sind (→ 2.). Die Bedeutung der Verfassungsgerichtskontrolle im Instanzenzug wird im Anschluss erläutert (→ 3.). Schließlich werden die kollektiven Rechtsbehelfe untersucht, deren Bedeutung für das Umweltgrundrecht ebenfalls diskutiert wird (→ III.).

1. Abstrakte Normenkontrollverfahren vor dem STF

Diese Klageart ist bereits vor 1988 eingeführt worden, wenngleich das System immer wieder angepasst wurde.²⁴⁹ Sie zählen zu den als originär („*originárias*“) bezeichneten Kompetenzen des STF, die die konzentrierte Verfassungskontrolle auslösen.²⁵⁰ Im Folgenden werden drei abstrakte Normenkontrollen vorgestellt, die für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung sind.²⁵¹ Nämlich die Klage auf Verfassungswidrigkeit gemäß Art. 102, inc. I, al. a) CF (ADI für *Ação Direta de Inconstitucionalidade*), die Klage auf Verfassungswidrigkeit wegen Unterlassung gemäß Art. 103, § 2 CF (ADO für *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão*) und die Rüge auf Nichteinhaltung eines Fundamentalrechtskonzepts gemäß Art. 102, § 1 CF (ADPF für *Arguição de*

²⁴⁶ In der brasilianischen Rechtswissenschaft wird dies auch als „diffuse Kontrolle“ bezeichnet, *Moraes*, *Direito constitucional* 2017 (525).

²⁴⁷ *Wingert Ody*, *Brasilianisches Recht* 2017 (39), bezeichnet die „konzentrierten Kompetenzen“ als eine „reservierte Kontrolle“ (Controlo reservado) des STF. Vgl. Fn. 253.

²⁴⁸ Vgl. *Ferreira Mendes*, *Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF* 1991 (46), bezeichnet dies als „getrennte Verfassungsgerichtsbarkeit“; *Rosenn*, *AJCL* 2011, 1009 (1010), bezeichnet dies als „Hybridsystem“: „combining a decentralized, incidental form of judicial review modeled after the United States with a centralized, abstract form of judicial review modeled after that of European countries like Germany and Italy“.

²⁴⁹ Überblick in *Gonet Branco*, in: *Ferreira Mendes/ Gonet Branco* (Hrsg.), *Direito Constitucional* 2017, 934 (986ff.).

²⁵⁰ Sie werden in Art. 102, inc. I CF geregelt, daneben existieren weitere originäre Zuständigkeit des STF nach Art. 103, § 2 CF und Art. 34 VII i. V. m. Art. 36 III CF.

²⁵¹ Folgende weitere Typen sind möglich, die hier aber wegen des Untersuchungsgegenstandes ausgeschlossen werden können. Die Feststellung kann gemäß der zweiten Variante in Art. 102, inc. I, al. a) CF auch auf die Verfassungsgemäßheit gerichtet sein (*Ação Direta de Constitucionalidade*). Diese Möglichkeit wurde durch eine Verfassungsänderung im Jahr 1993 ermöglicht. Es existiert ferner eine dritte Variante der abstrakten Normenkontrolle in Form einer Interventionsklage (*Ação Direta de Interventiva*) des Bundes gegen hoheitliche Akte der Bundesstaaten (bzw. Bundesstaaten gegen hoheitliche Akte der Gemeinden). Die Herleitung erfolgt aber aus den Art. 34, Art. 35 und Art. 36, inc. III CF.

Descrumpimento de Preceito Fundamental).

Hinsichtlich der Klagebefugnis gilt für alle Typen des Kontrollverfahrens die gemeinsame Vorschrift des Art. 103, caput CF.²⁵² Klagebefugt sind danach nur der Präsident der Republik, das Präsidium des Bundessenats, das Präsidium der Abgeordnetenversammlung, das Präsidium eines Parlaments der Bundesstaaten oder des Bundesdistrikts, der Gouverneur eines Bundesstaates oder Hauptstadtdistrikts, der Generalstaatsanwalt der Republik, der Bundesrat der brasilianischen Anwaltskammer, politische Parteien, die im Nationalkongress vertreten sind und schließlich Gewerkschaften oder Berufsverbände von nationaler Reichweite. Besonders durch die zuletzt genannten Antragsberechtigten erhalten Einzelne die Möglichkeit über diese ihre Interessen zu verteidigen.²⁵³ Ein Rechtsschutzbedürfnis muss nicht vorliegen, da es sich um ein objektives Verfahren handelt.²⁵⁴ Die abstrakten Normenkontrollen schützen damit die objektive Verfassungsordnung, da es nicht um konkrete Eingriffe in die Grundrechte Einzelner geht, sondern um die Feststellung der abstrakten Unvereinbarkeit einer Norm oder des Gesetzes mit dem Verfassungsrecht.²⁵⁵ Fraglich ist, welche Feststellungen das STF innerhalb dieser drei Typen treffen kann und wie sich die Klagen voneinander unterscheiden.

a) Klage auf Verfassungswidrigkeit

Anknüpfungsgegenstände der ADI (*Ação Direta de Inconstitucionalidade*) sind nach dem Wortlaut des Art. 102, inc. I, al. a) CF die Kontrolle von Gesetzen und normativen Akten des Bundes und der Bundesstaaten mit dem gesamten Verfassungsrecht. Angesichts der detaillierten Verfassung und ihrer umfangreichen Regelungen ist der Anwendungsbereich

²⁵² Diese Klagebefugnis ist erstmals mit der Verfassung von 1988 geschaffen worden, zuvor konnte gemäß Art. 119, inc. I al. 1) EC Nr. 1 von 1969 (zu dieser Verfassungsänderung vgl. § 4, A., I, dort Fn. 5) nur der Bundesgeneralstaatsanwaltschaft Klage erheben, vgl. zum Antragsmonopol und Erweiterung der Antragsberechtigung historische Ausführungen *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (77f). Kritisch *Rosenn*, AJCL 1990, 773 (796), dass natürliche Personen nie Klage erheben konnten.

²⁵³ Vgl. *Hübner Mendes*, in: da Silva/ Schmidt (Hrsg.), Verfassung Deutschland und Brasilien 2012, 105 (116).

²⁵⁴ Vgl. *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (118).

²⁵⁵ Vgl. *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (118), bezeichnet dies als „Verfassungsrechtsbewahungsverfahren [...], für dessen Einleitung allein das öffentliche Interesse maßgebend ist.“; *Siqueira Jr.*, Direito Processual Constitucional 2011 (229), 230, bezeichnet dies als einen rein objektiven Prozess („um processo objectivo puro“).

der ADI sehr groß.²⁵⁶ Hinsichtlich des Bundesrechts, sind nicht nur alle die in dem von der Verfassung vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren in Art. 59 CF (*processo legislativo*) hervorgebrachten primären Rechtsakte gemeint, sondern auch solche sekundären Akte, die beispielsweise von der Judikative oder Exekutive mit abstrakt-genereller Regelung mit Außenwirkung erlassen werden können.²⁵⁷ Die Entscheidungen des STF binden die Judikative und die gesamte öffentliche Verwaltung gemäß Art. 102, § 2 CF; Art. 28, § único Gesetz Nr. 9.868/99²⁵⁸ („*efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal*“).²⁵⁹ Davon ausgenommen ist das STF selbst und das Parlament.²⁶⁰ Nunmehr stellt der Art. 28, § único Gesetz Nr. 9.868/99 zudem klar, dass sich die Bindungswirkung nicht nur auf den konkret entschiedenen Sachverhalt bezieht, sondern auch erga omnes gegenüber allen wirkt („*têm eficácia contra todos*“).²⁶¹ Das betreffende hoheitliche verfassungswidrige Gesetz, der Rechtsakt bzw. die Rechtsnorm ist mit der Feststellung nach mehrheitlicher Ansicht zudem ipso iure nichtig.²⁶² Die (Teil-)Nichtigkeit wirkt grundsätzlich in die Vergangenheit ex tunc, die das STF in Ausnahmefällen mit der absoluten Mehrheit, also zwei Drittel seiner Mitglieder, einschränken kann gemäß Art. 27 Gesetz Nr. 9.868/99,

²⁵⁶ Vgl. *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (141), ist der Ansicht, dass alle Rechtssätze der Verfassung überprüfbar seien, auch implizite Verfassungsprinzipien.

²⁵⁷ *Moraes*, Direito constitucional 2017 (532). Vgl. *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (128ff., 137), betont, dass auch Verfassungsänderungen bzw. der Vorschlag der Verfassungsänderung (PEC) überprüfbar sei oder Dekrete (DEC), die den innerstaatlichen Anwendungsbefehl eines völkerrechtlichen Vertrages bewirken.

²⁵⁸ Bundesgesetz (L) Nr. 9.868 v. 10.11.1999 (DOU v. 11.11.1999, 1).

²⁵⁹ Diese Wirkung ist mit der 45. Verfassungsänderung (EC) Nr. 45 v. 30.12.2004 (DOU v. 31.12.2004, 9) eingeführt worden. Zuvor enthielt das Gesetz 9.868/99 in Art. 28 diese einfachgesetzliche Regelung bereits. Im Zivilprozessrecht (Bundesgesetz (L) Nr. 13.105 v. 16.03.2015 (DOU v. 17.03.2015, 1) gilt gemäß Art. 927, inc. I CPC, dass die Entscheidungen des STF im abstrakten Normenkontrollverfahren von den Richtern und Gerichtshöfen zwingend beachtet werden müssen („*observarão*“).

²⁶⁰ Vgl. *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (100), ist der Ansicht, dass das STF und das Parlament die Möglichkeit haben müssen, den status quo jederzeit zu ändern.

²⁶¹ Dies galt bereits als unstrittig, gleichwohl die erga omnes Wirkung bis 1999 nur in der Geschäftsordnung ausdrücklich in Art. 187 RISTF („*terá força vinculante para todos os efeitos*“) geregelt war, z. B. in *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (195); *Oberheiden*, Richterlichen Verfassungsvergleich in Deutschland, USA und Brasilien 2011 (96f.); *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (99); *Paul*, in: Paul (Hrsg.), Brasilianische Rechtswelten (1989) 2019, 293.

²⁶² Zu Beginn der Einführung der abstrakten Normenkontrolle im Jahr 1965 sei unklar gewesen, welche Wirkungen die Feststellung des STF haben, dies gelte seit den 80er Jahren als geklärt, z. B. in *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (195); *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (99).

wovon restriktiv Gebrauch gemacht werde.²⁶³

Die ADI wird zwar im Kontext des Grundrechtsschutzes des Art. 225, caput CF diskutiert.²⁶⁴ Allerdings können mit ihr keine Handlungspflichten durchgesetzt werden. Sie ist daher nicht geeignet, grundrechtsbasierte Schutzpflichten zu instrumentalisieren.

b) Klage auf Verfassungswidrigkeit wegen Unterlassung

Bei der ADO (*Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão*) wird gemäß Art. 103, § 2 CF nicht ein Rechtsakt, sondern eine unterlassene Maßnahme zur Verwirklichung einer Verfassungsnorm angegriffen („*por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional*“). Das verfassungswidrige Unterlassen liegt gemäß Art. 12-B, inc. I Gesetz Nr. 9.868/99 völlig oder teilweise vor, wenn die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Gesetzgebung („*ao cumprimento de dever constitucional de legislar*“) oder zum Erlass einer Verwaltungsmaßnahme unterblieben ist („*à adoção de providência de índole administrativa*“).²⁶⁵ Eine Eingrenzung des hoheitlichen Unterlassens wird nicht vorgenommen, sodass neben dem Unterlassen des Bundes auch das der Bundesstaaten und Gemeinden angegriffen werden kann.²⁶⁶ Hinsichtlich der Pflicht seien nicht nur die in der Verfassung konstituierten, zahlreichen konkreten Ausführungsvorschriften gemeint, die ein gesetzliches Tätigwerden ausdrücklich anordnen,²⁶⁷ sondern auch die Grundrechte, die zu ihrer Verwirklichung erst konkretisiert werden müssen.²⁶⁸ Gleichwohl die ADO daher als bedeutendes Instrument gelten könnte, blieb ihre praktische Anwendung gering.²⁶⁹ Der Grund hierfür kann in der Bindungswirkung des Feststellungsurteils gesehen werden. Hinsichtlich der Wirkungen des Feststellungsurteils gilt Art. 102, § 2 CF nämlich nicht, sondern Art. 103, § 2 CF, der im Verpflichtungsfall

²⁶³ L. R. Barroso, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law 2011, 15 (28), ist der Ansicht, es handele sich um die „prospective overruling-Doktrin“, die nur aus Gründen der Rechtssicherheit oder eines außergewöhnlichen sozialen Interesses die Nichtigkeitseffekte („null and void“) zu einem anderen noch zu bestimmenden Zeitpunkt („pro futuro“) bestimmen könne; V. Afonso da Silva, Constitution of Brazil 2019 (102).

²⁶⁴ Zur Verteidigung des Art. 225, caput CF diskutiert von Bothe, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (113); Kommer, ZUR 2012, 459 (467f.).

²⁶⁵ Vgl. Moraes, Direito constitucional 2017 (553); V. Afonso da Silva, Constitution of Brazil 2019 (94f.).

²⁶⁶ Vgl. Moraes, Direito constitucional 2017 (553).

²⁶⁷ Es handelt sich um besondere Rechtsaktbefugnisse, hierzu → § 3, B., II., 2.

²⁶⁸ V. Afonso da Silva, Constitution of Brazil 2019 (95).

²⁶⁹ V. Afonso da Silva, Constitution of Brazil 2019 (95).

nur den zu verpflichtenden Entscheidungsträger in die Wirkungen einbezieht („*será dada ciência ao Poder competente*“).²⁷⁰ Wird die Verfassungswidrigkeit durch Unterlassung festgestellt, werden erforderliche Maßnahmen zwar durch die Feststellung impliziert, die verlangen, dass der rechtmäßige Zustand herzustellen ist. Die aus dem Feststellungsurteil folgenden Pflichten haben grundsätzlich „obligatorischen Charakter“.²⁷¹ Allerdings kann das STF gemäß Art. 103, § 2 CF; Art. 12-H, caput Gesetz Nr. 9.868/99 über seine Feststellung und Benachrichtigung der zuständigen Behörden hinaus keine konkrete Verpflichtung aussprechen, damit nicht anordnen, wie der verfassungsgemäße Zustand zu erreichen ist.²⁷² Die ADO bleibt damit eine abstrakte Feststellungsklage gegen Unterlassung.²⁷³

Besonders die ADO wird im Kontext des Grundrechtsschutzes des Art. 225, caput CF diskutiert.²⁷⁴ Aktuell sind auch mehrere ADOs vor dem STF rechtshängig, die im Kontext von Klimawohlbelangen aufgrund eines staatlichen Unterlassens erfolgt sind.²⁷⁵ In diesem Zusammenhang werden sie auch als Instrument zur Durchsetzung von Klimawohlbelangen gegenüber staatlichen Entscheidungsträgern diskutiert.²⁷⁶

c) Rüge auf Nichteinhaltung eines Fundamentalrechtskonzepts

Der Art. 102, § 1 CF regelt die Rüge eines „Fundamentalrechtskonzepts“ oder „Fundamentalrechtsverständnisses“ („*preceito fundamental*“), die als ADPF bezeichnet wird. Nach dieser kann eine abstrakte Überprüfung aller hoheitlichen Rechtsakte mit allen

²⁷⁰ Art. 28, § único, gilt nur für ADI und ADC, aber nicht für ADO, weil die ADO in anderem Kapitel vom Gesetz Nr. 9868 geregelt ist. Art. 12-H, § 2, bestimmt, dass Kapitel IV des Gesetzes Nr. 9868 für die ADO nur entsprechend gilt. Auch der caput von Art. 12 besagt, dass nur die betroffene staatliche Gewalt eine besondere Benachrichtigung über das Urteil in der ADO bekommt.

²⁷¹ Vgl. *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (213); *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (95).

²⁷² Art. 103, § 2 CF; Art. 12-H, § 1 Gesetz Nr. 9.868/99 regeln, dass bei Unterlassungen der Verwaltung, die zuständige Behörde hierfür nur 30 Tage Zeit hat. Im Fall des legislativen Unterlassens erfolgt keine Fristsetzung. Eine solche Feststellung ist gemäß Art. 525, § 12 CPC nicht vollstreckbar.

²⁷³ Vgl. *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (173).

²⁷⁴ Zur Verteidigung des Art. 225, caput CF diskutiert von *de Alencar/de Moura*, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability 2012*, 607 (614); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016* (55).

²⁷⁵ Hierzu → § 5, B., II., 1. und II., 4.

²⁷⁶ Z. B. in *de Alencar/de Moura*, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability 2012*, 607 (615); *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1473); *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), *Global Perspectives 2021*, 143 (144, 155f., 165f.); *Wedy*, in: Kahl/ Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation 2021*, 271 (280 Rn. 42).

Fundamentalrechtsnormen des ersten und zweiten Titels der Verfassung sowie aller Rechtsnormen außerhalb dieses Katalogs, die diesen materiell-rechtlich gleichgestellt sind, erfolgen.²⁷⁷ Diese Klagemöglichkeit wurde im Jahr 1999 eingeführt. Der Anwendungsbereich wird durch Art. 1, caput und Art. 1, § único, inc. I Gesetz Nr. 9.882/99²⁷⁸ für alle hoheitlichen Akte („*de ato do Poder Público*“) eröffnet, auch vorkonstitutioneller und gemeindlicher Art.²⁷⁹ Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz in Art. 4, § 1 Gesetz Nr. 9.882/99 sei die Klage aber unzulässig, wenn andere wirksamere Mittel existieren, mit dem das Rechtsbegehren verfolgt werden kann. Im Schrifttum wird ihre Anwendung deshalb auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit gemeindlicher und vorkonstitutioneller Rechtsakte beschränkt.²⁸⁰ In der Praxis wird die ADPF jedoch häufig auch bejaht, wenn das Klagebegehren nicht eindeutig einer ADI oder ADO zugeordnet werden kann. Die zuständigen Behörden werden vom STF im Anschluss an die Feststellung benachrichtigt, wie die Auslegung und Anwendung der Fundamentalnorm zu erfolgen hat, um die Verfassungsgemäßheit wiederherzustellen gemäß Art. 10, caput Gesetz Nr. 9.882/99. Das Gericht hat auch einen gewissen Handlungsspielraum, die Umsetzung des Urteils im Anschluss an die Feststellung zu bestimmen.

Die ADPF hat bisher im Kontext des Grundrechtsschutzes des Art. 225, caput CF keine Rolle im Schrifttum gespielt, allerdings ist gerade eine solche vor dem STF rechtshängig, die im Kontext von Klimawohlbelangen aufgrund eines staatlichen Unterlassens erhoben wurde.²⁸¹ Nunmehr wird sie auch als Instrument zur Durchsetzung von Klimawohlbelangen gegenüber staatlichen Entscheidungsträgern angesehen, aber nur vereinzelt diskutiert.²⁸²

²⁷⁷ Hinsichtlich des Klagegegenstandes bestanden lange Zeit Kontroversen, Einigkeit besteht, dass die Klage die expliziten und impliziten Fundamentalrechtsnormen erfasse, z. B. in *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (97).

²⁷⁸ Bundesgesetz (L) Nr. 9.882 v. 03.12.1999 (DOU v. 06.12.1999, 1).

²⁷⁹ *L. R. Barroso*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law 2011, 15 (28), ist der Ansicht, dass jeder hoheitliche Akt (auch die der Justiz) angegriffen werden könne.

²⁸⁰ Vgl. *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (97f.).

²⁸¹ Hierzu → § 5, B., II., 2 und II., 3.

²⁸² *Wedy*, in: Kahl/ Weller (Hrsg.), Climate Change Litigation 2021, 271 (280, Rn. 42).

2. Sicherung von Verfassungsrechten vor dem STF oder im Instanzenzug

Die brasilianische Verfassung unterscheidet vier verschiedene Instrumente, die es einem Grundrechtsträger ermöglichen, Verfassungsrechtsverletzungen in einem konkreten Fall im Rahmen einer konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeitskontrolle durchzusetzen. Zwei Instrumente sind für die vorliegende Untersuchung wegen ihres Anwendungsbereichs von vornherein nicht relevant. Zum einen das erstmals 1988 eingeführte Habeas-Data-Verfahren, verfassungsrechtlich in Art. 5, inc. LXXII CF garantiert, welches das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt.²⁸³ Zum anderen der älteste brasilianische Rechtsbehelf, das Habeas-Corpus-Verfahren, verfassungsrechtlich in Art. 5, inc. LXVIII CF garantiert, welches die Freiheit der Person schützt.²⁸⁴ Die zwei verbleibenden regeln besondere Situationen und kommen auch für die Verteidigung von Umweltinteressen in Betracht und werden im Folgenden behandelt. Diese können nur in bestimmten Parteikonstellationen vor dem STF erhoben werden, andernfalls wären sie im Instanzenzug zu verfolgen. Eine allgemeine Individualverfassungsbeschwerde kennt die brasilianische Rechtsordnung damit nicht.

a) Sicherheitsmandat

Zunächst ist das Sicherheitsmandat (*Mandado de Segurança*) als Verfassungsrechtsbehelf zu erläutern. Dieses originär brasilianische Verfahren, das seit 1934 existiert, wird verfassungsrechtlich in Art. 5, inc. LXIX CF garantiert. Es wird zum Schutz eines, nicht durch „Habeas-Corpus“ oder „Habeas-Data“ geschützten, sicheren und bestimmten Rechts gewährt, wenn die für die Rechtswidrigkeit oder den Machtmissbrauch

²⁸³ Der Rechtsbehelf ist erstmals 1988 durch Art. 5 CF geregelt worden. Er schützt das Recht des Einzelnen auf Information bzw. Auskunft gegenüber staatlichen Stellen, wenn es sich um Informationen zu seiner Person handelt. Ein allgemeiner Auskunftsanspruch ist in Art. 5, inc. XXXIII CF garantiert. Das STF ist gemäß Art. 102, inc. I, al. d), Var. 3 CF nur zuständig, wenn Auskunftsersuchen gegenüber dem Präsidenten der Republik, die Präsidenten des Nationalkongresses, dem Bundesrechnungshof, dem Generalstaatsanwalt der Republik oder dem STF selbst begehrt werden.

²⁸⁴ Der älteste Rechtsbehelf Brasiliens schütze die Freiheit der Person gegenüber jedweder Beeinträchtigung, z. B. in *Rosenn*, AJCL 1990, 773 (794); *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (39); *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (170). Bereits 1832 im Strafprozessrecht eingeführt worden, in der ersten Verfassung von 1891 in Art. 73, Abs. 22 vorgesehen und dort gegen öffentliche Akte gerichtet (zur Entstehungsgeschichte der Verfassung → § 4, A., I., dort Fn. 5). Nunmehr enthält die Verfassung eine solche Beschränkung der Passivlegitimation allerdings nicht mehr. Das STF ist gemäß Art. 102, inc. I, al. d), Var. 1 CF nur zuständig, wenn bestimmte Amtsträger betroffen sind, wie der Präsident der Republik oder gemäß Art. 102, inc. I, al. i) CF, wenn Obergerichtshöfe gehandelt haben oder ihnen diese Handlung zurechenbar ist. Andernfalls ist dieser Rechtsbehelf im Instanzenzug zu verfolgen.

verantwortliche Person ein Amtsträger oder ein Vertreter einer juristischen Person in Ausübung hoheitlicher Staatsgewalt ist.²⁸⁵ In der brasilianischen Rechtswissenschaft wird ein „sicheres und bestimmtes Recht“ als ein evident existierendes Recht definiert.²⁸⁶ Das Sicherheitsmandat ist daher statthaft für die Abwehr einer eingetretenen oder unmittelbar bevorstehenden Rechtsbeeinträchtigung, wenn die Unterlassung dieser Beeinträchtigung begehrt wird. Die Zurechnung von Privathandlungen oder Gefahren in die Sphäre des Staates ist wegen des eindeutigen Angriffsgegenstandes („Ausübung hoheitlicher Staatsgewalt“) begrenzt, sodass die Mitursächlichkeit zu adressieren wäre. Das STF ist ausschließlich nur zuständig gemäß Art. 102, inc. I, al. d), Var. 2. CF, wenn der Präsident der Republik, die Präsidien des Nationalkongresses, der Bundesrechnungshof, der Generalstaatsanwalt der Republik oder das STF selbst, Klagegegner sind. Mit der aktuellen Verfassung wurde dieser Rechtsbehelf im Jahr 1988 erstmals auch auf kollektive Rechte erweitert. Gemäß Art. 5, inc. LXX CF können politische Parteien, die im Nationalkongress vertreten sind, gewerkschaftliche Organisationen, Berufsverbände oder Vereinigungen ein kollektives Sicherheitsmandat (*Mandado de Segurança Coletivo*) verfolgen. Die prozessualen Voraussetzungen sind in dem Gesetz Nr. 12.016 aus dem Jahr 2009 geregelt, die Verteidigung diffuser Rechte, wie Umweltinteressen gilt allerdings wegen der Gesetzessystematik als ausgeschlossen.²⁸⁷

Ein kollektives Sicherheitsmandat kommt für die Verteidigung von Art. 225, caput CF daher nicht in Betracht.²⁸⁸

b) Injunktionsmandat

Des Weiteren ist das Injunktionsmandat (*Mandado de Injunção*) als

²⁸⁵ Vgl. *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (171), vergleicht den Rechtsbehelf mit dem „amparo“ Rechtsbehelf des hispanischen Amerikas.

²⁸⁶ Die Definition wird kontrovers diskutiert, es handelt sich bei der Definition um die mehrheitlich vertretene Definition, *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (172).

²⁸⁷ Bundesgesetz (L) Nr. 12.016 von 2009 (DOU v. 10.08.2009, 2). In Art. 21, § único wird die Verteidigung der verschiedenen Kategorien von kollektiven Rechten für statthaft erklärt, die in Art. 81 CDC legaldefiniert werden. Die Kategorie der diffusen Interessen und Rechte des Art. 81, § único, inc. I CDC fehlt (zu dieser Kategorie → § 4, B., II., 1., b)). Gleichwohl existiert vereinzelt die Diskussion im Schrifttum den Wortlaut extensiver auszulegen, was hier nicht näher erörtert werden kann.

²⁸⁸ Zur Verteidigung des Art. 225, caput CF diskutiert von *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (133), im Ergebnis aber ablehnend. Im brasilianischen Schrifttum wird zum Teil auf das Instrument verwiesen ohne auf den Anwendungsbereich einzugehen, z. B. in *Mantelli; Nabuco; Borges*, in: *Conectas Direitos Humanos, Litigância climática na prática* 2019 (36).

Verfassungsrechtsbehelf zu erläutern. Dieser Rechtsbehelf wurde erstmals im Jahr 1988 innerhalb der Verfassung verankert. Er ist gemäß Art. 5, inc. LXXI CF immer zu gewähren, wenn das Fehlen einer Regelungsnorm die Ausübung der verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten sowie die mit der Staatsangehörigkeit, Souveränität und Staatsbürgerschaft verbundenen Privilegien unmöglich macht. Es handelt sich mit anderen Worten um ein Leistungsbegehren gegen ein hoheitliches Unterlassen in einem konkreten Fall.²⁸⁹ Sinn des Rechtsbehelfs sei die „Verwirklichung von allen konkretisierungsbedürftigen Rechten und Freiheiten der Verfassung“.²⁹⁰ Eine Regelungsnorm ist also immer dann notwendig, wenn die Ausübung der Grundrechte von ihr abhängt, der Schutz des Staates also definitionsgemäß einzufordern ist.

In diesem Zusammenhang war strittig, inwieweit das Gericht die für den Staat folgenden Pflichten anordnen könne.²⁹¹ Eine Anpassung oder Nachbesserung von Rechtsnormen, für die das STF ausschließlich zuständig ist, könne nicht erfolgen.²⁹² Die Bedeutung des Rechtsbehelfs war in der Praxis deshalb lange Zeit gering, da die Gerichte die mögliche Verpflichtung restriktiv verstanden, die gesetzgebenden Organe nur auf den Regelungsbedarf hinwiesen.²⁹³ Nunmehr ist eine Rechtsgrundlage durch das Gesetz Nr. 13.300 aus dem Jahr 2016 geschaffen worden, die Klarheit verschaffen sollte. Gemäß Art. 8, caput Gesetz Nr. 13.300/16 können die Gerichte verpflichtende Anordnungen treffen, die die Ausübung des verfassungsmäßigen Rechts gewährleisten.²⁹⁴ Dennoch bleibt der

²⁸⁹ *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (144), qualifiziert sie als „Unterlassungsklage“. Es herrscht Uneinigkeit darüber, ob sie auf den anglo- amerikanischen „writ of injunction“ basiert. Dafür: *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (142f.). Dagegen: *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (173).

²⁹⁰ *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (173); *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (48), bemerkt, dass es sich um einen „eigenartigen Rechtsbehelf“ handle; *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (55), qualifiziert ihn als „verfassungsrechtliche Garantie“.

²⁹¹ *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (55), bejaht die „Verwirklichung der objektiven Dimension“ des fundamentalen Umweltrechts.

²⁹² *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (174); *Moraes*, Direito constitucional 2017 (137).

²⁹³ Vgl. *Rosem*, AJCL 1990, 773 (796); *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (174); *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (145f.); *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (173).

²⁹⁴ Bundesgesetz (L) Nr. 13.300 v. 23.06.2016 (DOU v. 24.06.2016, 1). In Art. 8, caput Gesetz Nr. 13.300/2016 heißt es, dass sobald ein Zustand des gesetzgeberischen Verzugs anerkannt wurde, die Verfügung (Injunção) erlassen wird, um eine angemessene Frist für den Antragsgegner zu bestimmen, um die Auflage der regelnden Norm zu fördern; die Bedingungen festzulegen, unter denen die Ausübung der beanspruchten Rechte, Freiheiten oder Vorrechte erfolgen soll, oder, falls dies der Fall sein sollte, die Bedingungen, unter denen der Betroffene

Verpflichtungscharakter unklar.

Das STF ist ausschließlich zuständig gemäß Art. 102, inc. I, al. q) CF, wenn für die Ausarbeitung einer Rechtsvorschrift mit Regelungscharakter der Präsident der Republik, der Nationalkongress oder seiner Kammern, die Präsidien eines dieser Kammern, der Bundesrechnungshof, eines der Obergerichtshöfe oder das STF selbst zuständig ist.²⁹⁵

Handelt es sich um kollektive Rechte, die nach Art. 1 des Gesetzes Nr. 13.300/16 jedenfalls auch zur Voraussetzung einer Geltendmachung gemacht werden können (*Mandado de Injunção Coletivo*), sind gemäß Art. 12 des Gesetzes Nr. 13.300/16 nur bestimmte Repräsentanten klagebefugt.²⁹⁶ Im Gegensatz zum kollektiven Sicherheitsmandat, ist das „kollektive Injunktionsmandat“ gemäß Art. 12, § único des Gesetzes Nr. 13.300/16 auch statthaft im Falle des Fehlens einer Regelungsnorm in Bezug zum Schutz des Art. 225, caput CF.²⁹⁷

Der Rechtsbehelf wird daher auch im Kontext des Grundrechtsschutzes des Art. 225, caput CF diskutiert.²⁹⁸ Auch die Operationalisierung des Rechtsbehelfs für Klimawohlbefange wird thematisiert und vereinzelt wird das Instrument zur Durchsetzung von Klimaschutzinteressen gegenüber staatlichen Entscheidungsträgern anerkannt.²⁹⁹ Ein solcher Rechtsbehelf ist in der Praxis im Kontext von Klimawohlbefangen noch nicht erhoben worden.

seine eigene Klage zur Ausübung dieser Rechte, Freiheiten oder Vorrechte vorantreiben kann, falls die gesetzgeberische Verzögerung nicht innerhalb der festgelegten Frist überwunden wird. Die Entscheidung ergeht grundsätzlich inter partes und dann erga omnes, wenn dies für die Ausübung des Rechts unerlässlich ist gemäß Art. 9, § 1 Gesetz Nr. 13.300/16.

²⁹⁵ Die Normsetzungskompetenz des STF ergibt sich für bestimmte Materien (Haushaltsrecht) aus Art. 99, caput CF, hierzu → § 3, B., III., 3, dort Fn. 220.

²⁹⁶ Im Gegensatz zum Sicherheitsmandat ist für das Injunktionsmandat keine verfassungsrechtliche Bestimmung einer Klagebefugnis vorgesehen. Die Klagebefugnis ist in Art. 12 Gesetz Nr. 13.300/16 geregelt. Klagebefugt ist danach das Ministério Público, politische Parteien, die im Nationalkongress vertreten sind, gewerkschaftliche Organisationen, Berufsverbänden oder Vereinigungen, die rechtmäßig konstituiert sind und seit mindestens einem Jahr zur Verteidigung der Interessen ihrer Mitglieder oder Gesellschafter tätig sind und die Defensoria Pública.

²⁹⁷ Gemäß Art. 12, § único Gesetz Nr. 13.300/16 gehören die Rechte, Freiheiten und Vorrechte, die durch ein kollektives Injunktionsmandat geschützt werden, einer unbestimmten oder unbestimmten Gruppe von Menschen oder sind durch eine Gruppe, Klasse oder Kategorie bestimmt. Das Gesetz benutzt an dieser Stelle nicht die übliche Legaldefinition aus dem Verbraucherschutzgesetz gemäß Art. 81 CDC, zu dieser Kategorie → § 4, B., II., 1., b).

²⁹⁸ Zur Verteidigung des Art. 225, caput CF diskutiert von Ramos, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (142ff.); Angelin, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006* (133); de Alencar/de Moura, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability 2012*, 607 (613f.); Mattei, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016* (55).

²⁹⁹ Z. B. de Alencar/de Moura, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability 2012*, 607 (613f.); Wedy, in: Kahl/ Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation 2021*, 271 (280 Rn. 42).

3. Weitere Kontrollmöglichkeiten im Instanzenzug

Die bisherige Analyse der Verfassungsrechtsbehelfe hat gezeigt, dass die Durchsetzung der immanenten Schutzpflichten des Art. 225, caput CF nur für bestimmte Repräsentanten gewährleistet wird.³⁰⁰ Die so ermöglichte „*public interest litigation*“ schließt die subjektive Rechtsqualität des Art. 225, caput CF aber nicht aus.³⁰¹ Dass der Einzelne grundsätzlich nicht in der Lage ist, das Grundrecht durchzusetzen, hängt mit der schon erwähnten „Intensität der Subjektrechtsqualität“ zusammen, die im brasilianischen Recht mit den unterschiedlichen Konkretisierungsgraden der Grundrechte angenommen wird.³⁰² Der subjektive Rechtsschutz realisiert sich grundsätzlich über kollektive Rechtsbehelfe zugunsten der Allgemeinheit.

Nach der Zivilprozessordnung könnte mit Hilfe einer normalen Leistungsklage auch eine Verpflichtung im Instanzenzug gegenüber staatlichen Organen begehrt werden.³⁰³ Die Kontrollichte der Untergerichte ist im konkreten Fall nicht nur auf eine Inzidenzkontrolle mit dem Verfassungsrecht beschränkt. Verfassungsfragen können von jedem Gericht entschieden werden, wenn nicht die ausschließlichen Kompetenzen des STF umgangen werden.³⁰⁴ Die Wirkungen der untergerichtlichen Entscheidungen bleiben aber immer nur auf die Parteien beschränkt, gelten nur *inter partes*.³⁰⁵ Zudem haben sie keine Präcedenzwirkung. Selbst eine über diesen Weg vom STF getroffene letztinstanzliche

³⁰⁰ Die wichtigste Institution ist das Ministério Público, → § 4, B., I., 1., a), dort Fn. 86.

³⁰¹ Vgl. in rechtsvergleichenden Untersuchungen Ramos, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (23): „Dadurch kann sich jeder Brasilianer, dem von staatlicher Seite her ein Eingriff in umweltrechtlicher Hinsicht widerfährt, auf dieses Umweltgrundrecht berufen.“; *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland* 2006 (92): „Mit der Einführung des Umweltschutzes in den Bereich der sozialen Ordnung ist der Umweltschutz [...] ein einklagbares Recht der Allgemeinheit, d.h. dass jeder Bürger das Recht hat, Umweltklagen als Rechtsbehelfe zur Vermeidung von Umweltschäden zu erheben.“; dazu auch *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien* 2016 (52).

³⁰² Hierzu → § 4, A., III.

³⁰³ Hinsichtlich des gerichtlichen Systems wird unterschieden zwischen dem Erkenntnisverfahren (*Processo de Conhecimento*) und Vollstreckungsverfahren (*Processo de Execução*) und dem Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz (*Processo Cautelar*). Die Klage (*Ação*) des Erkenntnisverfahrens wird von der Zivilprozessordnung nicht namentlich definiert, gleichwohl haben sich in der Praxis Bezeichnungen nach den zugrundeliegenden materiellen Ansprüchen durchgesetzt. Danach werden – wie in der deutschen Zivilprozess- und Verwaltungsgerichtsordnung auch – im Wesentlichen drei Arten unterschieden, nämlich die Leistungsklage (*Ação Condenatória*), die Gestaltungsklage (*Ação Constitutiva*) und die Feststellungsklage (*Ação Declaratória*).

³⁰⁴ Vgl. *Moraes*, *Direito constitucional* 2017 (528).

³⁰⁵ Vgl. *Bothe*, *Umweltrecht in Deutschland und Brasilien* 1990 (112f.); *Barral/Machado*, in: *Deffenti/ Barral* (Hrsg.), *Introduction to Brazilian Law* 2011, 183 (184).

Entscheidung hätte nur eingeschränkte Bindungswirkung.³⁰⁶

Die hier ermittelten Verfassungsrechtsbehelfe, die Art. 225, caput CF schützen, können über eine allgemeine Leistungsklage aber nicht für Einzelne erweitert werden. Eine individuelle Schutzklage, die kollektive Rechtsgüter verteidigt, wie sie der Oberste Gerichtshof Bogotá für statthaft bejahte, existiert nicht.³⁰⁷ Dies folgt aus einem Umkehrschluss, da für den Rechtsschutz kollektiver Interessen besondere Rechtsbehelfe geschaffen wurden, die die Rechtsdurchsetzung im Instanzenzug abschließend regeln.³⁰⁸ Inwieweit diese in der Lage sind, die Effektivität des Umweltgrundrechts zu gewährleisten, muss aber untersucht werden, da sie vor Jahrzehnten im Verbraucherschutzrecht etabliert worden sind, als das Umweltgrundrecht weder existierte noch anerkannt wurde. Der Vorteil dieser Klagen ist, dass sich ihre Wirkungen von den normalerweise im Instanzenzug entschiedenen Klagen unterscheiden, da sie mit erga omnes Wirkung ergehen.³⁰⁹

III. Rolle kollektiver Klagen für den Grundrechtsschutz des Art. 225, caput CF

Als diffuses Recht könnte die Gewährleistung des Umweltgrundrechts im Instanzenzug mit Hilfe der kollektiven Rechtsbehelfe vermittelt werden, die Brasilien bereits 1965 und 1985 einführte.³¹⁰

1. Ação Popular

Die *Ação Popular* (im Folgenden AP) wird verfassungsrechtlich in Art. 5, inc. LXXII CF

³⁰⁶ Wird eine gesetzliche Regelung in einer inzident festgestellten Verfassungswidrigkeit in der Revision für nichtig erklärt, so kann eine generelle Bindungswirkung nur gemäß Art. 52, inc. X CF erfolgen, wenn der Bundessenat den Vollzug des Gesetzes aufhebt, vgl. *L. R. Barroso*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law 2011, 15 (27); *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (52).

³⁰⁷ Dazu auch bei der Darstellung der materiell-rechtlichen Rechtsgrundlagen innerhalb der Verfassung → § 4, B., I., 2. Zur Entscheidung vor dem Obersten Gerichtshof → § 1, D., II., 1., b).

³⁰⁸ Durch diese Rechtsregime ist gleichzeitig ausgeschlossen, dass reine diffuse Umweltinteressen außerhalb dieser geltend gemacht werden, vgl. *Spinelli Elvira/Pires Castanho/Borges Franco*, in: Setzer/ Cunha et al. (Hrsg.), *Litigância Climática* 2019, 371 (375).

³⁰⁹ Vgl. *Krell*, JöR 2014, 693 (709, Fn. 67).

³¹⁰ Nämlich Bundesgesetz (L) Nr. 4.717 v. 29.06.1965 (DOU v. 05.07.1965) und Bundesgesetz (L) Nr. 7.347, v. 24.07.1985 (DOU v. 25.07.1985, 10649).

gewährleistet, kann zunächst nur von Staatsbürgern erhoben werden.³¹¹ Sie war bereits im Jahr 1965 in dem Bundesgesetz Nr. 4.717 (im Folgenden LAP)³¹² geregelt. Das Gesetz regelt die Zulässigkeit und die Begründetheit der Klage und enthält darüber hinaus auch allgemeine prozessuale Bestimmungen, etwa hinsichtlich der Urteilstwirkung und zur Vollstreckbarkeit.³¹³ In diesen Vorschriften sind sowohl die materiell-rechtlichen als auch prozessualen Voraussetzungen geregelt.

Die Klage ist danach statthaft gemäß Art. 1, caput LAP für Begehren, die die Aufhebung („*anulação*“) oder die Nichtigkeitserklärung („*declaração de nulidade*“) von administrativen Akten verlangen, weil diese das öffentliche Vermögen („*patrimônio público*“) geschädigt haben.³¹⁴ Das „öffentliche Vermögen“ erfasst alle Güter, Rechte und (immaterielle und materielle) Werte des Staates, auch die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts.³¹⁵ Lange Zeit war unklar, ob Umweltgüter erfasst werden, bis der neue Art. 5, inc. LXXII CF 1988 die Umwelt ausdrücklich in seinen Wortlaut aufnahm.³¹⁶ Der Einzelne ist gemäß Art. 1, § 4 LAP klagebefugt, ohne eine persönliche Betroffenheit nachweisen zu müssen und kann damit die Interessen anderer am Erhalt der Umwelt verteidigen. Zumeist nimmt aber das *Ministério Público* die Rolle des Klägers ein, indem es das Verfahren an sich zieht gemäß Art. 6, § 4 und Art. 7 LAP. Die Klage richtet sich gegen die Beseitigung des administrativen Aktes gemäß Art. 6, caput LAP, die von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts, wenn sie vom Staat

³¹¹ Es handelt sich um den einzigen Rechtsbehelf der nur von Staatsbürgern ergriffen werden kann, vgl. *V. Afonso da Silva*, Constitution of Brazil 2019 (173). Zur Übersetzung des Rechtsbehelfs mit „Popularklage“ → Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung, dort Fn. 11. Die Begrifflichkeit auf Deutsch wird hier vermieden, um keine falschen Implikationen zu verursachen.

³¹² Bundesgesetz (L) Nr. 4.717 v. 29.06.1965 (DOU v. 05.07.1965). Das Gesetz wurde nur zwei Mal geändert, nämlich im Jahr 1973 und im Jahr 1977.

³¹³ Die Zivilprozessordnung (Bundesgesetz (L) Nr. 13.105 v. 16.03.2015 (DOU v. 17.03.2015, 1) gilt abgesehen davon aber in den von dem LAP nicht geregelten allgemeinen Bereichen, etwa der Zuständigkeit gemäß den Art. 42ff. CPC oder der Partei- und Prozessfähigkeit gemäß Art. 70ff. CPC.

³¹⁴ *Justen Filho*, *Curso de direito administrativo* 2018 (1196); *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (129), ist der Ansicht, dass es sich aber um keine klassische Anfechtungsklage handele, weil die „gängige deutsche Überprüfung der Statthaftigkeit einer Klage [...] im brasilianischen Recht“ nicht stattfindet.

³¹⁵ Der Begriff geht weiter als „das Recht der öffentlichen Sachen“, denn er umfasst auch immaterielle Werte und das Staatsvermögen (die Gesamtheit der geldwerten Güter und Rechte des Staates).

³¹⁶ Vgl. *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (135f.). In Art. 1, § 1 LAP wird legaldefiniert, dass unter öffentlichen Vermögen Sachen und Rechte von wirtschaftlichem, künstlerischem, ästhetischem, historischem oder touristischem Wert fallen. Erst mit Art. 5, inc. LXXII CF, der u. a. die Umwelt ausdrücklich erwähnt, wurde diese Unklarheit beseitigt, sodass auch Beeinträchtigungen in die Umwelt abgewehrt werden können, wenn Eigentumsverletzungen des Staates nicht in Rede stehen, obgleich das LAP nie angepasst wurde.

mehrheitlich beherrscht werden, erlassen, gebilligt, bestätigt oder durch Unterlassung Anlass zu diesem gegeben hat. Die Klage ist begründet, wenn der administrative Akt das öffentliche Vermögen bzw. die Umwelt geschädigt hat. Die Aufhebung bzw. Nichtigkeitserklärung des hoheitlichen Aktes wirkt gemäß Art. 18 LAP aufgrund der kollektiven Natur des Instruments erga omnes, sodass niemand von den Wirkungen des Urteils ausgeschlossen wird.³¹⁷ Die Rechtmäßigkeitskontrolle des Hoheitsaktes steht nicht im Vordergrund, da der Kläger nicht Adressat sein muss und der Kausalitätsnachweis zwischen dem hoheitlichen Akt und der Beeinträchtigung der Umwelt im Vordergrund der Prüfung steht.

Die AP wird zwar sehr intensiv für den Schutz von Art. 225, caput CF diskutiert.³¹⁸ Sie stellt aber ausdrücklich nur ein Abwehrinstrument gegen administrative Entscheidungen dar.³¹⁹ Mit ihr können keine Schutzmaßnahmen des Staates vor bestimmten Beeinträchtigungen durchgesetzt werden. Aktuell sind einige Klagen gegen exekutive Entscheidungen im Instanzenzug als Klimaklagen rechtshängig.³²⁰

2. Ação Civil Pública

Die *Ação Civil Pública* (im Folgenden ACP) wurde eingeführt, um die Rechtsdurchsetzung kollektiver Rechte zu ermöglichen, darunter solche, die an der Umwelt bestehen.³²¹ Die Sachurteilsvoraussetzungen sind im Bundesgesetz Nr. 7.347/85 (im Folgenden LACP) geregelt, die durch die brasilianische Zivilprozessordnung ergänzt

³¹⁷ Art. 18 LAP bestimmt eine Ausnahme, nämlich, wenn die Klage aus Mangel an Beweisen abgewiesen wird; in diesem Fall kann jeder Bürger eine weitere Klage aus denselben Gründen erheben, wobei er neue Beweise vorlegen kann.

³¹⁸ Zur Verteidigung des Art. 225, caput CF diskutiert von *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (113); *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (128ff.); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (130f.); *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (55).

³¹⁹ Vgl. *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (136); *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (55).

³²⁰ Im April 2021 haben sechs Kinder und Jugendliche eine AP gegen den Umweltminister Salles und den ehemaligen Außenminister Araújo initiiert, um die Nichtigkeit der aktualisierten NDC-Mitteilung von 2020 erklären zu lassen. Die Klage ist vor einem Bundesrichter der ersten Instanz in São Paulo, im Gerichtsbezirk des dritten Regionalen Gerichtshofs (TRF3), rechtshängig (AP Nr. 5008035-37.2021.4.03.6100).

³²¹ Hintergrund ihrer Einführung war, den Schutz kollektiver Interessen zu festigen, um Konflikte mit einer Vielzahl von Interessen zu begegnen, *Jucovsky*, RDA 2000, 65 (68); *Krell*, Um Estudo Comparativo 2004 (62). Zur Übersetzung des Rechtsbehelfs mit „Popularklage“ → Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung, dort Fn. 30. Die Begrifflichkeit auf Deutsch wird hier vermieden, um keine falschen Implikationen zu verursachen.

werden.³²² Zwar gibt es keine Studien über den Erfolg der ACP in Brasilien generell, aber es wird in diesem Zusammenhang von einem positiven Trend gesprochen, die die ACP bei der Bewältigung von Massenphänomenen habe.³²³

a) Umweltrechtliche ACP

Die umweltrechtliche ACP ist statthaft gemäß Art. 1, caput LACP für Begehren, die die Beseitigung oder Unterlassung eines entstandenen oder unmittelbar bevorstehenden kollektiven Schadens verlangen.³²⁴ Danach ist die Klage begründet, wenn die Umwelt geschädigt wurde oder unmittelbar gefährdet ist und dadurch ein (materieller oder immaterieller) Schaden für sie entstanden ist oder entstehen wird.³²⁵

Die materiell-rechtliche Anspruchsgrundlage ist die Umweltgefährdungshaftung, die in Art. 14, § 1 PNMA geregelt wird.³²⁶ Dort heißt es: „Ohne die strafrechtliche Anwendung dieses Artikels auszuschließen, ist der Verursacher verantwortlich, unabhängig von seiner Schuld, die verursachten Schäden an der Umwelt und Dritter zu reparieren oder zu entschädigen, die durch seine Handlung entstanden sind. [...]“. Die Rechtsgrundlage schloss eine haftungsrechtliche Lücke, da Umweltschäden vom Deliktsrecht durch den Verschuldensnachweis regelmäßig nicht erfasst werden konnten.³²⁷ Rechtsdogmatisch

³²² Bundesgesetz (L) Nr. 7.347 v. 24.07.1985 (DOU v. 25.07.1985, 10649).

³²³ Vgl. *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (104); *Gidi*, ASCL 2003, 311 (332); *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (135f.); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (129).

³²⁴ Der Anwendungsbereich wird in Art. 1, caput LACP geregelt, dort heißt es: Dieses Gesetz regelt, unbeschadet der AP, die Klage für die Haftung für moralische und materielle Schäden: I - der Umwelt; II - der Verbraucher; III - der Güter und Rechte des künstlerischen, ästhetischen, historischen, touristischen und landschaftlichen Wertes; IV - jedes anderen diffusen oder kollektiven Interesses. V - wegen einer Verletzung der Wirtschaftsordnung; VI - der städtischen Ordnung; [...].

³²⁵ In der rechtsvergleichenden Untersuchung intensiv betrachtet, z. B. in *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (102f.); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (119ff.): „zivilrechtliche Umwelthaftung“; *Filkenstein*, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.) 2011, 105 (105ff.) und *Bryner*, PELR 2012, 470 (496ff.): als „strict liability“; *de Alencar/de Moura*, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), Climate Change Liability 2012, 607 (615ff.): „environmental liability“ und „civil liability“; *Kommer*, ZUR 2012, 459 (461): „Gefährdungshaftung für ökologische Schäden“. Ausführungen auch in *Wingert Ody*, Brasilianisches Recht 2017 (117f.).

³²⁶ Der Art. 14, § 1 PNMA ermöglicht die Durchsetzung sogenannter individueller oder reflexiver („dano individual ambiental ou reflexo“) und kollektiver („dano ambiental coletivo“) Umweltschäden, die gleichzeitig entstehen können, aber nicht mit dem gleichen prozessualen Instrument geltend gemacht werden. Individuelle, also am Eigentum oder anderen Rechtsgütern Einzelner entstandener Schäden werden mit einer Schadensersatzklage (Ação Indenizatória), deren allgemeine Regeln im Zivilrecht geregelt ist, geltend gemacht.

³²⁷ Die zivile Deliktshaftung in Art. 159 a. F. CC von 1916 besagte ursprünglich, dass derjenige, der rechtswidrig einem anderen schuldhaft einen Schaden zufügt, diesen reparieren muss. Im brasilianischen Recht bezeichnet man

handelt es sich also um eine Gefährdungshaftung, die von der inneren Einstellung (*culpa*) des Verursachers unabhängig ist.³²⁸ Sie wird im brasilianischen Recht als objektive Umwelthaftung (*Responsabilidade Civil Objetiva*) bezeichnet. Der Verursacher wird in Art. 3, inc. IV PNMA legaldefiniert als jede natürliche oder juristische Person, des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts, die direkt oder indirekt für die Umwelt schädigende Tätigkeit verantwortlich ist. Danach gilt nach dem Verursacherprinzip jeder als Verursacher, der durch sein Verhalten den Schaden verursacht bzw. begünstigt hat, auch mittelbare Beiträge des Staates werden erfasst.³²⁹ In Betracht kommt auch eine kumulative Verurteilung.³³⁰ Der Umweltschaden wird gemäß Art. 3, inc. II und III PNMA als eine gravierende Umweltbeeinträchtigung und Umweltverschmutzung definiert.³³¹ Damit wird ausgedrückt, dass nicht jedes menschliche Verhalten haftungsrechtlich erfasst werde, sondern nur solche Beeinträchtigungen, die sich zugleich erheblich auf den Menschen auswirken.³³² Zu unterscheiden seien rechtswidrige Umweltschäden von

deshalb die Haftung des Zivilgesetzbuchs als subjektive Haftung (*Responsabilidade Civil Subjetiva*), weil die Schuld Tatbestandsmerkmal ist und Teil der inneren Einstellung des Verursachers zu seiner Handlung ist. Die Zivilrechtsgesetzgebung novelliert und enthält nunmehr in Art. 927 CC eine Ausnahme vom Schuldprinzip und damit eine sogenannte objektive Haftung (*Responsabilidade Civil Objetiva*). Die speziellen Umwelthaftungsnormen bleiben aber *lex specialis* vorrangig anwendbar. Damit ist die objektive Haftung nicht nur ein Prinzip des Umweltschadens, sondern auch des Zivilrechts, vgl. *Bryner*, PELR 2012, 470 (497).

³²⁸ *Leite*, *Direito Ambiental* 2015 (587ff.), Hintergrund sei die Risikotheorie (*Teoria do Risco*), nach der derjenige, der ein Risiko für andere schafft, es auch verantworten müsse und zwar unabhängig von seiner inneren Einstellung.

³²⁹ Nach *de Alencar/de Moura*, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability* 2012, 607 (616), sei ein Hauptanliegen des Umwelthaftungsregimes, den Verursacher eines Umweltschadens zu identifizieren.

³³⁰ Dies war lange streitig, weil der Wortlaut die Alternativen mit einem „oder“ verknüpft (Art. 3 LACP: „Die Klage kann auf eine Entschädigung in Geld oder auf die Verpflichtung zu einem Tun oder Unterlassen gerichtet sein“). Diese Frage wurde durch das STJ geklärt, STJ v. 18.08.2005, DJe 17.10.2005 – REsp 605.323/MG –, 1. Turma, Rel. José Delgado/Rel. Acórdão Teori Albino Zavascki, Voto-Vista, 13 Rn. 8. Diese Entscheidung wird zitiert von *Setzer*, *Bryner*, PELR 2012, 470 (526ff.). Das STJ bestätigte seine Rechtsauffassung im Jahr 2006, STJ 15.08.2006, DJe 31.08.2006 – REsp 625.249/PR –, 1. Turma, Rel. Luiz Fux. Die Entscheidung wird zitiert von *Wedy*, CLS 2017, 1 (12).

³³¹ Dort heißt es: „II - Verschlechterung der Umweltqualität, die nachteilige Veränderung der Eigenschaften der Umwelt; [...]. III - Verschmutzung, die Verschlechterung der Umweltqualität, die aus einer Aktivität resultiert, die direkt oder indirekt: a) die Gesundheit, das Wohlbefinden oder die Sicherheit der Bevölkerung beeinträchtigen; b) ungünstige Bedingungen für wirtschaftliche und soziale Aktivitäten schaffen; c) die Biota nachteilig beeinträchtigen; d) die ästhetischen oder sanitären Umweltbedingungen beeinträchtigen; e) Materien oder Energien ausstoßen, die mit den umweltrechtlichen Standards im Widerspruch stehen; [...]“. Die Definition wird auch im Kontext der Bestimmung der Schutzobjekte des Art. 225 CF herangezogen → § 4., B., II., 1., c).

³³² *Barroso*, RDA 2011, 203 (209ff.); *Milaré*, *Direito do Ambiente* 2014 (436), dient als Korrektiv für den Anwendungsbereich des Rechtsregimes; die Rechtsprechung entwickelte dazu den Unterschied zwischen bloßen Auswirkungen (*Impactos*) und eigentlichen Umweltschäden (*Dano Ambiental*). Erstere wirken sich in unterschiedlicher Stärke auf die Umwelt aus, die zweiten besonders gravieren. Es können also negative Umweltauswirkungen bejaht werden, ohne dass ein Umweltschaden vorliegt.

bloßen Umweltbeeinträchtigungen, die hinzunehmen seien.³³³ Da das zum Schaden geführte Verhalten nicht gegen geltendes Recht verstoßen haben muss, kann auch eine behördliche Genehmigung keinen Haftungsausschluss herbeiführen. Schließlich wird die Kausalität (*nexo de causalidade*) bzw. Zurechnung eines tatbestandsmäßigen Verhaltens (*autoria*) zum Schaden verlangt, das Verhalten muss der Grund für den Schaden, der Schaden die Konsequenz des Verhaltens gewesen sein.³³⁴

b) Prozessuale Bestimmungen

Der Einzelne ist nicht klagebefugt, sondern gemäß Art. 5, caput LACP nur bestimmte juristische Personen des öffentlichen Rechts und die Vereinigung, wenn sie die Voraussetzungen des Art. 5, caput, inc. V LACP erfüllt.³³⁵ Vor allem das *Ministério Público* hat im Falle umweltrechtlicher Streitigkeiten der letzten Jahrzehnte eine Schlüsselrolle gespielt und die meisten Verfahren initiiert.³³⁶ Dieser Zusammenhang ist verfassungsrechtlich gewollt. Die ACP wird verfassungsrechtlich zwar nicht ausdrücklich erwähnt, in Art. 129, inc. III CF aber als institutionelle Aufgabe des *Ministério Público* statuiert, um den Umweltschutz zu gewährleisten.³³⁷ In der Praxis werden

³³³ *Leite*, *Direito Ambiental* 2015 (574f.), um diese weite Definition auszufüllen, hat die Rechtswissenschaft die verschiedenen Umweltschäden weiter klassifiziert, dennoch haben die Richter eine entscheidende Rolle bei der Bestimmung darüber, was als Umweltschaden anzusehen ist.

³³⁴ In der Literatur besteht ein Streit darüber, inwieweit Ereignisse, die der Verursacher nicht beeinflussen kann bzw. unvorhersehbar sind, zurechenbar sind. Zwei Theorien werden hierzu vertreten. Die Theorie über das geschaffene Risiko (*Teoria do Risco Criado*) berücksichtigt nur die Bedingungen, die den Schaden notwendigerweise verursacht haben. Vertreter der Theorie über das umfassende Risiko (*Teoria do Risco Integral*) erfassen auch Ereignisse, die außerhalb der Sphäre des Verursachers liegen. Im Ergebnis bedeutet dies die reine Anwendung der Äquivalenztheorie, die alle Bedingungen gleich beachtet, wonach jede Bedingung kausal für den Schaden ist, die diesen hypothetisch verursacht habe (*conditio sine qua non*). Eine Exklusion von Ereignissen findet nicht statt, in der Risikoschaffung begründet allein die Kausalität. Kritisch *de Alencar/de Moura*, in: Lord/Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability* 2012, 607 (615), Ausdehnung des Instruments als strafender Charakter sei bedenklich.

³³⁵ Gemäß Art. 5 LACP sind klagebefugt das *Ministério Público* (I), die *Defensoria Pública* (II), der Bund, die Bundesstaaten, die Gemeinden (III), ein öffentliches Unternehmen, eine Stiftung oder ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen (IV); eine Vereinigung (V), die seit mindestens einem Jahr nach den Bestimmungen des Zivilrechts gegründet wurde (a); und dessen institutioneller Zweck der Schutz des öffentlichen und sozialen Erbes, der Umwelt, des Verbrauchers, der Wirtschaftsordnung, des freien Wettbewerbs, der Rechte von rassischen, ethnischen oder religiösen Gruppen oder des künstlerischen, ästhetischen, historischen, touristischen und landschaftlichen Erbes ist (b).

³³⁶ Vgl. *Bothe*, *Umweltrecht in Deutschland und Brasilien* 1990 (104); *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (52ff.); *Krell*, *JöR* 2014, 693 (699); *McAllister*, *Environmental protection in Brazil* 2008 (191): „Brazilian prosecutors, however, actually exercise a great deal of discretion in areas such as political corruption and environmental enforcement because they decide which cases of the many potential cases to investigate and how rigorously to pursue them.“

³³⁷ Zur Bedeutung des *Ministério Público* vgl. Fn. 339 und → § 4, B., I., 1., a), dort Fn. 85f.

umweltschädigende Rechtsakte daher meistens von diesem verfolgt.

Hinsichtlich der möglichen Rechtsfolgen trifft das prozessuale Gesetz eine Regelung in Art. 3 LACP, wonach der Verursacher zu Schadensersatz (bzw. Entschädigung in Geld), zu einer Handlung oder zu einer Unterlassung verurteilt werden kann.³³⁸ Letztere Alternativen beziehen sich auf Renaturierungsmaßnahmen oder zukünftige Vorsorgemaßnahmen. Die Schadensersatzleistungen werden an einen staatlichen Fond gezahlt, dem Bundesfond für die Verteidigung diffuser Rechte, dem FDD (*Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos*) gemäß Art. 14 LACP.³³⁹ Die Richter können auch einstweilige Verfügungen erlassen, sollten große Umweltschäden bevorstehen gemäß Art. 12 LACP. Die Entscheidungen im Erfolg haben erga omnes Wirkungen gemäß Art. 16 LACP.³⁴⁰

Die ACP hat im Ergebnis zwar Ähnlichkeiten mit der AP, muss aber von ihr abgrenzt werden.³⁴¹ Bei der AP wird die Aufhebung eines hoheitlichen Aktes begehrt, der Umweltschäden hervorgerufen hat. Problematisch wäre der Tenor (Handlung), der den Ermessensspielraum der Verwaltung beachten müsste.³⁴² Bei der ACP steht der Umweltschaden und dessen Restitution im Vordergrund, der auch durch rechtmäßige hoheitliche Akte entstanden sein kann. Diese Sichtweise beeinflusst auch die Zuständigkeit des Gerichts (Ort des Schadens bzw. Ort der hoheitlichen Handlungen) nach der Zivilprozessordnung in Art. 53 CPC. Die ACP richtet sich ferner gegen jeden, der für den kollektiven Schaden verantwortlich sein kann, nicht nur gegen den Staat. Davon

³³⁸ Dieses weite Haftungsverständnis auch in Bezug auf ökologische Umweltschäden, selbst, wenn diese nicht wiederherstellbar sind, wird als Prinzip der „integralen Haftung“ (Princípio da Reparação Integral) beschrieben, das eine umfassende Wiederherstellungspflicht des status quo ante verlange, *Leite*, *Direito Ambiental* 2015 (580ff.).

³³⁹ Diese Mittel werden staatlich verwaltet, um den ökologischen Schaden zu sanieren. Die Vorgehensweise ist in einem weiteren Gesetz geregelt (Bundesgesetz (L) Nr. 9.008 v. 21.03.1995 (DOU v. 22.03.1995, 3885)). *Kommer*, ZUR 2012, 459 (465), bezeichnet dies als „agroökonomischer Schaden“.

³⁴⁰ Art. 16 LACP bestimmt eine Ausnahme (ebenso wie bei der AP), nämlich, wenn die Klage aus Mangel an Beweisen abgewiesen wird; in diesem Fall kann jeder Bürger eine weitere Klage aus denselben Gründen erheben, wobei er neue Beweise vorlegen kann. Im Gesetzestext wird seit 1997 die Wirkung erga omnes zudem beschränkt auf eine „territoriale Zuständigkeit der ausstellenden Stelle“, was mit einer Entscheidung des STF vom 08.04.2021 (ADI 4066) als verfassungswidrig erkannt wurde.

³⁴¹ Vgl. *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (136); *Mazzilli*, *Interesses Difusos e Colectivos* 2014 (60).

³⁴² In diesem Zusammenhang wird die richterliche Kompetenz problematisiert, die sehr weit verstanden wird und den Ermessensspielraum der Verwaltung oder des Gesetzgebers beeinträchtigen könnte, *Krell*, *Um Estudo Comparativo* 2004 (62); *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht* 2005 (136). Z. B. existiert die Ansicht, dass mit der ACP in der Regel keine Ermessenentscheidungen der Verwaltung angegriffen werden könne, *Mazzilli*, *Interesses Difusos e Colectivos* 2014 (58).

abgesehen wird die AP von Einzelnen erhoben, die ACP nicht. Von Vorteil ist hier, dass eine individuelle Betroffenheit weder behauptet noch nachgewiesen werden muss. Der Nachteil ist aber, dass im Rahmen der Klagebefugnis der Einzelne von der Durchsetzung ausgeschlossen wird.

c) Erweiterung des Anwendungsbereichs

Die ACP kann zu einer Verpflichtung von Schutzmaßnahmen im Falle eines staatlichen Unterlassens führen, aber nur, wenn die Gefahr eines Schadens unmittelbar bevorsteht oder gegen eine Rechtsnorm verstoßen wurde, die eine rechtliche Verpflichtung zur Handlung statuiert.³⁴³ Im Schrifttum wird die präventive Operationalisierung der Umwelthaftung vor klimabezogenen Gefahren zuletzt rege diskutiert.³⁴⁴

Zum Kontext dieser Diskussion ist zunächst auszuführen, dass sich die Idee auf einen Beitrag des brasilianischen Rechtswissenschaftlers *Délton Winter de Carvalho* aus dem Jahr 2007 bezieht, der die Frage untersuchte, inwieweit die für Umweltschäden 1981 eingeführte Gefährdungshaftung auch zukünftige Umweltschäden erfassen kann.³⁴⁵ *Carvalho* argumentierte, dass das Recht in die Lage versetzt werden müsse, das Risiko zukünftiger Schäden zu kontrollieren.³⁴⁶ Er forderte, dass an der Stelle des

³⁴³ *Leite*, *Direito Ambiental* 2015 (572, 581), ist der Ansicht, dass die Kausalität schwer beweisbar sei in diesen Fällen. Es muss unterschieden werden, ob Umweltschäden unmittelbar bevorstehen, also konkret sind oder noch gar nicht vorhergesehen werden können, also abstrakt sind. Ein weiteres Problem innerhalb der Zulässigkeit ist das Rechtsschutzbedürfnis (Interesse Processual) gemäß Art. 330, inc. III CPC und Art. 337, inc. XI CPC, dass in Fällen präventiver Maßnahmen eine Hürde darstellen könne, *Spinelli Elvira/Pires Castanho/Borges Franco*, in: *Setzer/ Cunha et al. (Hrsg.)*, *Litigância Climática* 2019, 371 (376f.). Klage ist also entweder unzulässig, weil kein Rechtsschutzinteresse existiert oder unbegründet, weil kein Schaden existiert.

³⁴⁴ Im Schrifttum wird die ACP als Instrument zur Durchsetzung von Klimaschutzinteressen gegenüber dem Staat rege diskutiert, z. B. in *de Alencar/de Moura*, in: *Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.)*, *Climate Change Liability* 2012, 607 (614, 618); *Mantelli; Nabuco; Borges*, in: *Conectas Direitos Humanos, Litigância climática na prática* 2019 (35); *Mendes Hübner/Moraes Alberto*, in: *Setzer/ Cunha et al. (Hrsg.)*, *Litigância Climática* 2019, 117 (120); *Spinelli Elvira/Pires Castanho/Borges Franco*, in: *Setzer/ Cunha et al. (Hrsg.)*, *Litigância Climática* 2019, 371 (372ff.); *Setzer/Leal/Borges*, in: *Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.)*, *Global Perspectives* 2021, 143 (167f.); *Wedy*, in: *Kahl/ Weller (Hrsg.)*, *Climate Change Litigation* 2021, 271 (280, Rn. 42).

³⁴⁵ *Carvalho*, *RDA* 2007, 62 (62ff.); *Carvalho*, *Dano Ambiental Futuro* 2008 später weitergeführt in *Carvalho*, *Dano Ambiental Futuro* 2013.

³⁴⁶ *Carvalho*, *RDA* 2007, 62 (67ff.), dafür seien strukturelle Voraussetzungen zu formulieren, die es Richtern ermöglichen, ökologische Risiken zu bewerten. In seiner weiteren Auseinandersetzung definiert *Carvalho* an dieser Stelle das Risiko als die im Allgemeinen unerwünschten Konsequenzen einer Entscheidung, die zukünftig eintreten werden. Es sei der Entscheidungsträger, der dieses Risiko in der Gegenwart einschätzen bzw. antizipieren könne, zwar mit einer gewissen Ungewissheit, aber dadurch zu einem bestimmten Maß vorhersehbar. Der Richter müsse eine Risikoanalyse vornehmen, die unzumutbare Risiken als rechtswidrig erfasse. Die Unzumutbarkeit soll an der kausal verursachten Wahrscheinlichkeit des Eintritts und dem Ausmaß der Schäden sowie mit einer weiteren Interessenabwägung erfolgen.

Schadensrechts, ein Recht der Risiken etabliert werden müsse („*direito de danos para um direito de risco*“).³⁴⁷ Es ging also um die Schließung einer Regelungslücke, die weiter entfernt liegende Umweltrisiken betraf. Diese können nämlich, wie bereits dargestellt, nicht einfach durch die Gefährdungshaftung gemäß Art. 14, § 1 PNMA erfasst werden. Auf der Rechtsfolgenseite ist die Verpflichtung interessant, die darauf gerichtet wäre, zukünftige Umweltschäden zu vermeiden. Die Idee bestand nun darin, das Haftungsinstitut angesichts neuer gesellschaftlicher Massenphänomene als ein präventives Instrument zu nutzen.³⁴⁸ Zu Beginn ging es um keine bestimmte Sachverhaltskonstellation. Der ursprüngliche Diskurs zielte darauf ab, das Tatbestandsmerkmal des Schadens neu zu definieren.³⁴⁹

Es wird deutlich, dass die Restitutionsklage für ökologische Schäden als Leistungsklage angewendet werden soll. In älteren rechtsvergleichenden Untersuchungen war die ACP bereits als Instrument diskutiert worden, um immanente Schutzpflichten des Art. 225, caput CF durchzusetzen.³⁵⁰ Auch in der Rechtsprechung wurde der ACP, gleichwohl im Zentrum der Umweltschaden steht, eine Bedeutung für die Durchsetzung des Art. 225, caput CF zuerkannt.³⁵¹ Bei dieser Auslegung ging es immer um ein Vollzugsdefizit, das

³⁴⁷ *Carvalho*, RDA 2007, 62 (71).

³⁴⁸ *Carvalho*, RDA 2007, 62 (76), danach habe die einfache Moderne das aktuelle brasilianische Umweltaftungsrecht hervorgebracht, das lokale Umweltschäden verhindere und die industrielle Gesellschaft versinnbildliche, die neue Risikogesellschaft aber verlange auch neue rechtliche Regeln. *Carvalho* beruft sich dabei u. a. auf die soziologische Strömung von Beck (Beck, 1. Auflage, 1988). Das Werk Becks wird in allen Beiträgen zu diesem Thema zitiert.

³⁴⁹ *Carvalho*, RDA 2007, 62 (71), die objektive Umwelthaftung könne das Risiko zukünftiger Umweltschäden danach erfassen, wenn nicht nur der konkrete und aktuelle, sondern auch der zukünftige Schaden in einer extensiven Auslegung in das Tatbestandsmerkmal des „Schadens“ einbezogen werden würde. Zustimmend: *Fensterseifer*, in: Lavratti/ Prestes (Hrsg.), *Direito e Mudanças Climáticas 2010*, 77 (77ff.); *Frohlich/Sabbag*, Conference Paper 2010, 1 (1ff.); *Lemos*, in: Lavratti/ Prestes (Hrsg.), *Direito e Mudanças Climáticas 2010*, 61 (61ff.); *Steigleder*, RDA 2010, 223 (223ff.); *Steigleder*, *Responsabilidade Civil Ambiental 2011*; *Leite*, *Direito Ambiental 2015* (577); *Weyermüller*, *Direito Ambiental 2010* (23).

³⁵⁰ Z. B. in *Bryner*, PELR 2012, 470 (531): „[...] it can be used as an accountability mechanism that can help change the culture of environmental compliance.“; *de Alencar/de Moura*, in: Lord/ Goldberg et al. (Hrsg.), *Climate Change Liability 2012*, 607 (620); *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016* (55): „Hinsichtlich der staatlichen Schutzpflichten im Bereich der Umwelt wurden schon Verstöße gegen diese Pflicht von Gerichten anerkannt und somit der Staat zu positiven Maßnahmen, Unterlassung, Wiederherstellung der Umwelt und Schadenersatz verurteilt.“. Hierzu auch die Formulierung *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (23), hierzu → § 4, A., III.

³⁵¹ Dies hat das STJ in seiner Rechtsprechung mehrfach bestätigt, STJ - REsp 605.323/MG -, 1. Turma, Rel. José Delgado/Rel. Acórdão Teori Albino Zavascki, 17.10.2005, Voto-Vista, 11f. Rn. 6, danach sei die ACP, so werde es verfassungsrechtlich in Art. 129, inc III CF deutlich, gerade dafür prädestiniert, den Art. 225, caput und seinen § 3 CF zu operationalisieren. Vgl. *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (137f.), ist der Ansicht, dass die inzidente Überprüfung der Verfassung ein Einfallstor dafür ist, dass Art. 225 CF bei der Auslegung des

eine grundrechtliche Aufladung erhalten hat.

Deshalb wurden in der aktuellen Diskussion die objektiven Klimaschutzpflichten des Staates herangezogen, die bei ihrer Nichtbeachtung oder Nichteinhaltung eine Verantwortlichkeit („*a responsabilidade do estado*“) nach Art. 14, § 1 PNMA begründen sollten.³⁵² Die Verbindlichkeit der staatlichen Klimaschutzpflicht wird mit dem mosaikartigen objektiven Rechtsrahmen begründet und der „*policy making function*“ des Staates, der für eine wirkungsvolle und effiziente Politik sorgen müsse, weniger mit Art. 225, caput CF. Dabei spielen auch völkerrechtliche Klimaschutzverpflichtungen eine zunehmende Rolle.³⁵³ In der Missachtung der objektiven Elemente liege das „staatliche Versagen“ („*falho do Estado*“), welches mit Hilfe der ACP angegriffen und beseitigt werden könne.

Abgesehen von den Schutzdefiziten aktuell implementierter Ziele, ist zu berücksichtigen, dass staatliche Entscheidungen, seien sie legislativer oder exekutiver Natur, mit Hilfe der ACP wegen der Konkurrenz zur abstrakten Normenkontrolle und ihrer erga omnes Wirkung nicht beseitigt oder gar angepasst werden können.³⁵⁴ Der Ansatz haftungsrechtliche Rechtsnormen für den Klimaschutz zu utilisieren, erinnert an die erstinstanzliche Urgenda-Entscheidung des niederländischen Bezirksgerichts Den Haag, gleichwohl es hier um eine Anpassung nationaler Klimaschutzziele ging.³⁵⁵ Zwar wird ein erheblicher Begründungsaufwand verwendet, die ACP für weitere Schutzverpflichtungen

Bundesrechts in einem konkreten Fall zur Anwendung gelangt. Zur Verteidigung des Art. 225, caput CF diskutiert von *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (104); *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (135ff.); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (129ff.); *Kommer*, ZUR 2012, 459 (462f.); *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (54ff.) Konkreter in der Diskussion in Bezug zu seiner Funktion, vgl. Beispiel *Kommer*, ZUR 2012, 459 (465), ist der Ansicht, es handle sich im Kontext der ACP um einem „Grundrechtseingriff“, bemerkt dann aber, dass eine solche Interpretation die Justiz überlasten würde und es daher besser sei „die Effektivität des Umweltrechts durch gesetzliche Spezialregelungen, die etwa Haftungstatbestände in Form von Umweltsteuern oder ökologischen Abgaben und Überwachungskompetenzen der Verwaltung vorsehen, zu stärken.“

³⁵² Z.B. in *Mendes Hübner/Moraes Alberto*, in: Setzer/ Cunha et al. (Hrsg.), *Litigância Climática* 2019, 117 (119ff.).

³⁵³ Zur Bedeutung des Völkerrechts → § 3, B., III., 3. und § 4, B., I., 3. Zur Diskussion dieser Rechtsnormen innerhalb der aktuellen Klimaklagen → § 5, C., I., 1.

³⁵⁴ *Mazzilli*, *Interesses Difusos e Coletivos* 2014 (59f.); *Moraes*, *Direito constitucional* 2017 (528), die ACP darf nicht erhoben werden, um eine abstrakte Kontrolle des hoheitlichen Rechtsakts mit der Verfassung mit erga omnes Wirkung zu erreichen. In der Wissenschaft herrscht Einigkeit darüber, dass eine Feststellung inter partes erfolgen könne als eine diffuse Verfassungsmäßigkeitskontrolle.

³⁵⁵ Zur Entscheidung → § 1, D., II., 1., b).

zu operationalisieren.³⁵⁶ In der Praxis ist die Statthaftigkeit dieser Klagebegehren aber noch nicht bestätigt worden.³⁵⁷ Aufgrund der historischen Entwicklung, werden bei der Diskussion immanenter Schutzpflichten bis heute haftungsrechtliche Institute herangezogen und auf die bisherige Umweltrechtsprechung verwiesen.³⁵⁸

IV. Zwischenfazit: Objektive Mechanismen ermöglichen die

Durchsetzung der immanenten Schutzpflichten aus Art. 225 CF

Brasilien hat ein mehrstufiges System von Rechtsbehelfen implementiert, die zur Durchsetzung von Grundrechten in Betracht kommen. Eine Individualverfassungsbeschwerde, die für alle Grundrechte gilt, kennt das brasilianische Rechtssystem nicht. Im Schrifttum wird auch nicht versucht eine Individualbeschwerde zu konstruieren. Eine allgemeine Leistungsklage gemäß der brasilianischen Zivilprozessordnung, die auch gegen staatliches Unterlassen in Betracht kommt, kann im Instanzenzug nur statthaft erhoben werden, wenn individuelle Interessen in Rede stehen.³⁵⁹

Für die Verteidigung des Art. 225, caput CF kommen demnach die Rechtsbehelfe in Betracht, die ein umfangreiches objektives Verfahren und die „*public interest litigation*“ vor dem STF mit dem gesamten Verfassungsrecht garantieren. Das kollektive Injunktionsmandat gemäß Art. 5, inc. LXXI CF; Art. 1 des Gesetzes Nr. 13.300/16, das grundsätzlich im Instanzenzug zu erheben ist, erhielt bisher keine praktische Bedeutung.³⁶⁰ Etwas anderes gilt für die abstrakten Normenkontrollverfahren. Eine

³⁵⁶ Im Jahr 2020 ist auch erstmals eine solche Klage rechtshängig gemacht worden, die darauf zielt einen Präzedenzfall gegen die brasilianische Bundesregierung zu schaffen, hierzu → § 5, B., I., 2. Die Prozessvertreter erläutern, dass es sich um ein notwendiges Instrument handle, *Setzer/Carvalho*, RECIEL 2021, 197 (204).

³⁵⁷ Hierzu → § 5, B., I.

³⁵⁸ Kritisch *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1480), mit der Ansicht, dass diese Praxis der Komplexität des Klimarechts nicht gerecht werde, betont dann aber (1481): „If we want to move forward, we must consider the possibility that Brazilian courts will treat climate harms as a subset of environmental harms and prepare accordingly [...]“. Dagegen *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), *Global Perspectives* 2021, 143 (167f.); „Judiciary is yet to provide a climate-oriented interpretation to the civil liability regime for environmental damages“; hierzu auch *Weddy*, CLS 2017, 1 (14ff.), der die Entscheidungen generell als relevant für die Bekämpfung anthropogener Effekte ansieht, die den Klimawandel hervorrufen.

³⁵⁹ Hierzu → § 4, C., II., 3.

³⁶⁰ Hierzu → § 4, C., II., 2.

individuelle Betroffenheit muss nicht behauptet werden, denn der Einzelne ist von der prozessualen Geltendmachung ausgeschlossen gemäß Art. 103, caput CF. Klagebefugte sind nur bestimmte Repräsentanten, vor allem das *Ministério Público*, politische Parteien und NGOs.

Aktuell sind mehrere dieser Verfahren vor dem STF im Kontext von Klimawohlbelangen rechtshängig, die im darauffolgenden Abschnitt noch betrachtet werden.³⁶¹ Von Bedeutung sind die ADO (*Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão*) gemäß Art. 103, § 2 CF; Art. 12-B, inc. I Gesetz Nr. 9.868/99 und die ADPF (*Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*) gemäß Art. 102, § 1 CF; Art. 1, § único, inc. I Gesetz Nr. 9.882/99.³⁶² Diese sind strategisch interessant, da sie Feststellungsurteile gegen völlige oder teilweise legislative und exekutive Unterlassungen mit erga omnes Wirkung ermöglichen. Hier existieren keine Fristen, sodass das brasilianische Recht damit auch einen verfassungsrechtlichen Vollzugsanspruch kennt, wenn die Gefahrenschwelle einer Grundrechtsbeeinträchtigung erreicht ist. Für die Anpassung oder Nachbesserung dieser Rechtsakte ist fraglich, ob die Gerichte über Feststellungen hinaus auch leistungsähnliche bzw. verpflichtende Anordnungen treffen werden.

Für die Verteidigung des Umweltgrundrechts wurden im Schrifttum schon vor Jahren die vor der Verfassung von 1988 etablierten kollektiven Rechtsbehelfe als Durchsetzungsinstrumente des Art. 225, caput CF diskutiert.³⁶³ Dies betrifft vor allem die umweltrechtliche ACP (*Ação Civil Pública*) gemäß Art. 1, inc. I LACP i. V. m. Art. 14, § 1 PNMA.³⁶⁴ Ihre praktische Relevanz für grundrechtsbasierte Schutzpflichten ist aber limitiert.³⁶⁵ Denn das Instrument ist ein „ökologischer Restitutionsanspruch“, der nach seinen gesetzlichen Grundlagen auf unmittelbar bevorstehende Umweltgefahren oder eingetretene Umweltschäden begrenzt ist. Die Gerichte müssen zudem den Ermessensspielraum der Verwaltung und die ausschließliche Kompetenz des STF beachten, weil eine Entscheidung erga omnes ergeht.

Im Ergebnis sichern damit aktuell vor allem die abstrakten Normenkontrollen die

³⁶¹ Hierzu → § 5, B., I.

³⁶² Hierzu → § 4, C., II., 1.

³⁶³ Hierzu → § 4, C., III.

³⁶⁴ Hierzu → § 4, C., III., 2.

³⁶⁵ Hierzu → § 5, B., II.

objektive Rechtswahrung des Umwelt- und Klimaschutzrechts, die alle Verfassungsaufträge einschließen. Dass Einzelne unmittelbar nicht als Verfahrensbeteiligte klagen können, die subjektive Rechtsverletzung nicht im Mittelpunkt steht, steht der Anerkennung der subjektiven Rechtsqualität des Art. 225, caput CF nach dem brasilianischen Grundrechtsverständnis aber nicht entgegen.³⁶⁶

³⁶⁶ Hierzu → § 4, B., III. und § 4, A., III.

§ 5 Anwendung immanenter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren

Aufbauend auf den bisherigen Erläuterungen geht es nunmehr um die Anwendung der immanenten Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren, die grundrechtsbasierte Schutzpflichten begründen, die für den Klimaschutz instrumentalisiert werden können. Nachdem eine kurze Einführung in die Zitierweise brasilianischer Entscheidungen erfolgt ist (→ A.), werden die aktuell rechtshängigen Verfahren, die für die vorliegende Untersuchung relevant sind, dargestellt (→ B.). Das sind solche, die die klimabezogenen Gefahren gegenüber staatlichen Entscheidungsträgern aufgrund eines Unterlassens thematisieren.¹ Im Anschluss darum geht es darum festzustellen, wie die materiell-rechtlichen Anknüpfungspunkte und prozessualen Instrumente, die im Grundlagenteil ermittelt wurden, anhand der dargestellten Verfahren eingeordnet werden können (→ C.). Die Erkenntnisse ermöglichen es, die Bedeutung immanenter Schutzpflichten als Instrumente des Klimaschutzes im brasilianischen Recht zu beurteilen.

Die vergleichenden Betrachtungen erfolgen im sechsten Abschnitt des dritten Kapitels (→ § 6).

A. Einführung

Hinsichtlich der Zitierweise der brasilianischen Entscheidungen gelten Besonderheiten. Die Entscheidungen beginnen mit dem erkennenden Gericht, gefolgt von dem Datum der Entscheidung², der Klageart, der Verfahrensnummer³, dem Spruchkörper und dem

¹ Diese Systematik entspricht den im vierten Abschnitt ermittelten Ansatzpunkten → § 4, C., I., und II.

² Zu unterscheiden ist das Datum der Veröffentlichung im Gerichtsverzeichnis, dem „DJe“ (Diário de Justiça Eletrônico), das elektronisch geführt wird und das Datum der Entscheidung selbst. In den Fußnoten werden bei der ersten Zitierung der Entscheidung beide Angaben gemacht und dann nur das Datum der Veröffentlichung im Gerichtsverzeichnis genannt.

³ Die Verfahrensnummer wird je nach Gericht mit Datum der Entscheidung (für das STJ) oder Datum der Klageerhebung (für das STF) vergeben.

Berichterstatter (*Relator*)⁴. Die Klageart wird anhand einer Abkürzung zitiert, die Aufschluss über die Instanz und den Rechtsbehelf gibt.⁵ Im Folgenden sind nur die „ADO“ und „ADPF“ für die abstrakten Normenkontrollverfahren vor dem STF und die „ACP“ im Instanzenzug relevant.⁶ Da noch keine Entscheidungen ergangen sind, die hier betrachtet werden können, sondern nur Vorabentscheidungen oder Klageanträge (*Petição Inicial*), ist wichtig zu betonen, dass es sich bei diesen um monokratische Entscheidungen (*Decisão*) handelt, die vom Berichterstatter in bestimmten Fällen getroffen werden können.⁷

B. Aktuell rechtshängige Klimaklagen gegen staatliches Unterlassen

Zunächst werden die aktuell rechtshängigen Klimaverfahren im Kontext der Forschungsfrage untersucht, wobei zwischen solchen im Instanzenzug (→ I.) und solchen vor dem STF (→ II.) unterschieden wird.⁸ Dabei geht es nur um Verfahren, die sich gegen ein hoheitliches Unterlassen vor klimabezogenen Gefahren richten.⁹ Ein umfassender Überblick über alle Verfahren, die zurzeit rechtshängig sind, kann nicht vermittelt werden. Es werden Entscheidungen ausgewählt, die im Schrifttum diskutiert werden. Die Darstellungen ermöglichen es, eine erste Beurteilung der aktuellen rechtshängigen Klimaklagen vorzunehmen (→ III. Zwischenfazit).

⁴ Hierzu → § 4, C., I., 2.

⁵ Überblick über die zitierten Klagen → Anhang III.

⁶ Zur Klage und ihrer Anspruchsgrundlagen → § 4, C., III., 2.

⁷ Zum Berichterstatter → § 4, C., I., 2.

⁸ Vgl. Fn. 1.

⁹ Verfahrensdokumente werden zur Verfügung gestellt von der brasilianischen Datenbank, abrufbar (online) <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/> (31.07.2022).

I. Rechtshängige Verfahren im Instanzenzug

1. ACP 5048951/PR (IEA ./ Bund)

Im Oktober 2020 hat die NGO *Instituto de Estudo Amazônico* eine ACP gegen den Bund vor einem Bundesrichter der ersten Instanz in Curitiba im Gerichtsbezirk des vierten Regionalen Gerichtshofs (*Tribunal Regional Federal da 4ª Região*) erhoben.¹⁰ Bisher ist die Klage nicht entschieden worden. Die Klägerin begehrt die Anerkennung eines neuen Grundrechts auf ein stabiles Klima für heutige und künftige Generationen und die Verurteilung der brasilianischen Bundesregierung, ihre Klimaschutzziele einzuhalten.¹¹ Sie stützt sich dabei aber auch auf Grundrechte aus Art. 5, Art. 6 und Art. 225 CF, die eine implizite Anerkennung aller Staatsbürger auf Klimastabilität beinhalten. Die Klägerin macht konkret geltend, dass die Bundesregierung, die im Aktionsplan PPCDAm zur Verhinderung der Entwaldung und zur Abschwächung des Klimawandels enthaltenen Ziele und die Emissionsreduktionen im PNMC verfehlt habe und dadurch gegen nationales Recht und die Verfassung verstoßen habe.¹²

Im Jahr 2021 beschäftigte sich der Gerichtshof ausführlich mit seiner Zuständigkeit gemäß Art. 55, § 3; 58 und 59 CPC¹³, die es zunächst verneint hat.¹⁴ Die Entscheidung wurde von der Klägerin erfolgreich angegriffen, die argumentierte, dass nicht ein lokales, sondern nationales Problem angegriffen worden sei, das aufgrund der zunehmenden Emissionen und Zerstörungen im Amazonasurwald ausgelöst werde, die gegen nationale Klimaschutzverpflichtungen verstoßen und folglich vor dem zuständigen Bundesgericht

¹⁰ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 5048951-39.2020.4.04.7000/PR v. 08.10.2020 vor dem TRF4, 11. Zivilabteilung. Die Klage wird zitiert von *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1472, Rn. 4); *Setzer/Carvalho*, RECIEL 2021, 197 (200). Der Anwalt der NGO ist Délon Winter de Carvalho, der die Theorie über die Anwendung der ACP für zukünftige Schäden aufgestellt hat → § 4, C., III., 2., c).

¹¹ Im Folgenden Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 5048951-39.2020.4.04.7000/PR v. 08.10.2020 vor dem TRF4, 1ff.

¹² Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 5048951-39.2020.4.04.7000/PR v. 08.10.2020 vor dem TRF4, 6. Zum PPCDAm → § 3, B., III., c).

¹³ Zur brasilianischen Zivilprozessordnung → § 4, C., 1., 3.

¹⁴ Das Gericht sah sich als örtlich und sachlich unzuständig an und verwies auf die Zuständigkeit des bundesstaatlichen Gerichts im Bundesstaat Amazonas, an dem eine andere ACP rechtshängig gemacht wurde (ACP 1007104-63.2020.4.01.3200), die auf die Nichteinhaltung der Waldschutzziele zielt und keinen nationalen Kontext enthält. Das Gericht der Vorinstanz war der Ansicht, dass die beiden Verfahren zu verbinden seien.

am Wohnort der Klägerin einzuklagen seien.¹⁵ In der Entscheidung deutete das Berufungsgericht nach einigen Ausführungen zur Bedeutung des Klimaschutzes an, dass die Gefährdungshaftung gemäß Art. 14, § 1 PNMA für konkret entstandene bzw. vorhersehbare Umweltschäden eingeführt wurde und dadurch für die hier vorliegende Konstellation unpassend sei.¹⁶ Der nunmehr zuständige Gerichtshof hat sich über die Statthaftigkeit noch nicht geäußert.

2. ACP 5030786/RS (AGAPAN et. al. ./ IBAMA et. al.)

Im Mai 2021 haben die Umweltvereinigung AGAPAN (*Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural*) und weitere NGOs eine ACP gegen die Umweltbehörde IBAMA vor einem Bundesrichter der ersten Instanz in Porto Alegre im Gerichtsbezirk des vierten Regionalen Gerichtshofs (*Tribunal Regional Federal da 4ª Região*) erhoben.¹⁷ Bisher ist die Klage nicht entschieden worden. Die Kläger begehren eine Reihe einstweiliger Anordnungen, die auf die Aussetzung des Genehmigungsverfahrens des Kohletagebauprojekts *Nova Seival* zielt, das das größte thermoelektrische Kraftwerk im Bundesstaat Rio Grande do Sul darstellt.¹⁸ Die IBAMA hatte dafür bereits eine virtuelle öffentliche Anhörung angesetzt, die die Genehmigungsunterlagen thematisierte. Die Kläger machen diverse Rechtsverletzungen geltend, die sich im Kern auf prozessuale und materiell-rechtliche Fehler des Verfahrens nach Art. 10 der CONAMA Resolution Nr. 237/1997 beziehen, der die Anforderungen an das Genehmigungsverfahren, u. a. die beizubringenden Umweltprüfungen bestimmt.¹⁹ Damit verbunden sei eine Verletzung des Art. 225, § 1 inc. IV CF.²⁰

Von Interesse ist, dass die Kläger darüber hinaus auch fordern, dass das Gericht eine

¹⁵ TRF4 v. 19.08.2021 – Agravo Instrumento 5033746-81.2021.4.04.0000/PR –, 3. Turma, Rel. Vânia Hack de Almeida, Decisão, 1.

¹⁶ TRF4 v. 19.08.2021 – Agravo Instrumento 5033746-81.2021.4.04.0000/PR –, 3. Turma, Rel. Vânia Hack de Almeida, Decisão, 8ff.

¹⁷ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 5030786-95.2021.4.04.7100/RS v. 19.05.2021 vor dem TRF4, 9. Zivilabteilung. Die Klage wird zitiert von *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1472).

¹⁸ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 5030786-95.2021.4.04.7100/RS v. 19.05.2021 vor dem TRF4, 2ff.

¹⁹ U. a. greifen sie die öffentliche Anhörung an, die nicht bekannt gemacht worden sei und die Antragsunterlagen, die fehlerhaft seien, weil die Voraussetzungen der Umweltprüfung nicht eingehalten worden seien. Zu den möglichen Umweltstudien, die unter dem Begriff der Umweltüberprüfung (*Avaliação de Impactos Ambientais*) zusammengefasst werden, hierzu → § 4, B., II., 2., b), aa), dort. Fn. 196.

²⁰ Zum verfassungsrechtlichen Prinzip → § 4, B., II., 2., b), aa).

einstweilige Anordnung erlässt, die die IBAMA dazu verpflichtet, zusätzlich die Wertungen des PNMC einzubeziehen.²¹ Die Kläger behaupten das staatliche Unterlassen führe zu einer Verletzung des Art. 225, caput CF, die Risiken für die menschliche Gesundheit verfassungswidrig nicht einbezogen zu haben, die von dem Kraftwerk durch die damit verbundenen negativen Klimafolgen ausgehen.

II. Rechtshängige Verfahren vor dem STF

Die hier zu betrachtenden rechtshängigen Entscheidungen (ADO 54 und ADPF 760), die sich auf die Abholzungsraten im Amazonasurwald beziehen, sind aktuell ausgesetzt, denn sie werden aufgrund eines Beschlusses vom Plenum des STF gemeinsam entschieden, die als „grüne Entscheidungen“ (*Pauta Verde*) erwartet werden.²² Die beiden anderen Klagen über den Amazonienfonds und Klimafonds sind ebenfalls noch nicht entschieden (ADO 59 und ADPF 708) worden.²³

1. ADO 54 (RS ./ Präsident et. al.)

Die politische Partei Rede (*Rede Sustentabilidade*) hat am 22.08.2019 ein abstraktes Normenkontrollverfahren wegen Unterlassung vor dem STF rechtshängig gemacht.²⁴ Die Klageschrift wendet sich gegen das Unterlassen des Präsidenten der Republik *Jair Messias Bolsonaro* und des Umweltministers *Ricardo de Aquino Salles*, die erhöhten Abholzungsraten im Amazonasurwald (*Floresta Amazônica*) nicht verhindert zu haben.²⁵ Die hier unterlassene verfassungsrechtliche Pflicht ergebe sich aus den Art. 23, inc. VI und VII; Art. 225, caput; Art. 225, § 1, inc. VI und VII CF, die verlangen, dass die staatliche Gewalt die erforderlichen Waldschutzmaßnahmen ergreife.²⁶ Die Klägerin ist der Ansicht, dass die staatliche Gewalt und damit auch die Exekutive gemäß Art. 225,

²¹ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 5030786-95.2021.4.04.7100/RS v. 19.05.2021 vor dem TRF4, 5.

²² Zur Problematik der Abholzungsraten → § 3, A., II.

²³ Zur Problematik der steigenden Emissionen → § 3, A., III.

²⁴ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 49433/2019 v. 21.08.2019 vor dem STF.

²⁵ Die Kläger verdeutlichen den Sachverhalt ab Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 49433/2019 v. 21.08.2019 vor dem STF, 3. Im brasilianischen Staatsorganisationsrecht hat die Bundesregierung keine eigenständige Bedeutung, es geht vor allem um den Präsidenten und die Ressortzuständigkeit der Minister → § 3, B., II., 2., b).

²⁶ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 49433/2019 v. 21.08.2019 vor dem STF, 14ff.

caput CF die Pflicht haben, die Umwelt zu schützen.²⁷ Gemäß der gemeinsamen Verwaltungszuständigkeit nach Art. 23, inc. VI und VII CF seien alle staatlichen Ebenen hierzu verantwortlich.²⁸ Wegen der im präsidentialen Dekret Nr. 9.578/18 zum PNMC geregelten Waldschutzziele, habe speziell die Exekutive des Bundes die Pflicht, die Abholzungsraten im *Amazônia Legal* signifikant zu verringern.²⁹ Konkret gehe es um die Verpflichtung einer Reduzierung um 80 % im Vergleich zur durchschnittlichen Abholzungsrate zwischen 1996 und 2005.³⁰

Die Klägerin beantragt, dass das STF das verfassungsrechtliche Unterlassen feststellt und die Beklagten gemäß Art. 103, § 2 CF dazu verurteilt, die erforderlichen Maßnahmen gegen die Abholzung zu ergreifen.³¹

2. ADPF 760 (PSB et. al. ./ Bund)

Insgesamt 17 Kläger, bestehend aus politischen Parteien und NGOs haben am 11.11.2020 ein weiteres abstraktes Normenkontrollverfahren gegen den Bund vor dem STF rechtshängig gemacht.³² Die Klageschrift wendet sich gegen das Unterlassen des Bundes, die Ziele des Aktionsplans PPCDAm (*Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*) nicht umgesetzt zu haben und dadurch die Abholzungsraten im *Amazônia Legal* verursacht zu haben.³³ Konkret geht es um

²⁷ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 49433/2019 v. 21.08.2019 vor dem STF, 17.

²⁸ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 49433/2019 v. 21.08.2019 vor dem STF, 16. Zum Kompetenzverhältnis und der Bedeutung des kooperativen Föderalismus → § 3, B., II., 3.

²⁹ Zum Begriff *Amazônia Legal* → § 3, A., I., dort Fn. 12 und zum PNMC → § 3, B., III., 1.

³⁰ Klageantrag (Petição inicial) Nr. 49433/2019 v. 21.08.2019 vor dem STF, 8.

³¹ Klageantrag (Petição inicial) Nr. 49433/2019 v. 21.08.2019 vor dem STF, 26ff., Ziff. 4. Die Klägerin verlangt auch konkrete Maßnahmen: a) Vollständiger Vollzug des Haushalts der Umweltagenturen; b) Einstellung von Personal für Umweltspektionstätigkeiten im Amazonasgebiet Amazon; c) Vorlage eines Notfallplans zur Reduzierung der Entwaldung 2011 gefundenen Niveaus oder niedriger, und seine effektive c) Vorlage eines Notfallplans zur Verringerung der Entwaldung auf das Niveau von 2011 oder darunter und dessen Wirksamkeit des Ministers und des Präsidenten der Republik.

³² Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 96535/2020 v. 11.11.2020 vor dem STF. Die Entscheidung wird zitiert von *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1472, Rn. 4). Von den 17 Initiatoren, treten folgende sieben politische Parteien als Kläger auf: PSB (Partido Socialista Brasileiro), Rede (Rede Sustentabilidade), PDT (Partido Democrático Trabalhista), Partido Verde, PT (Partido dos Trabalhadores), PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), PCdoB (Partido Comunista do Brasil); ferner treten als Kläger folgende zehn brasilianische NGOs auf: ISA (Instituto Socioambiental), APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil), CNS (Conselho Nacional das Populações Extratibistas), OC (Laboratório do Observatório do Clima), Greenpeace Brazil, Conectas Direito Humanos, Instituto Alana, Associação de Jovens Engajamundo, Artigo19 Brasil, Associação Civil Alternativa Terrazul.

³³ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 96535/2020 v. 11.11.2020 vor dem STF.

Schutzdefizite, die durch das MMA, die IBAMA und das ICMBio verursacht worden sein.³⁴ Die Kläger begehren, dass das Gericht die verfassungswidrige Unterlassung des Bundes feststellt und diesen gemäß Art. 103, § 2 CF dazu verurteilt, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.³⁵ Im Gegensatz zur ADO 54, beziehen sich die Kläger hier auf ein konkretes Schutzprogramm, das vom PNMC ausdrücklich als Klimaschutzmaßnahme bezeichnet wird.³⁶

3. ADPF 708 (PSB et. al. ./ Bund)

Die politischen Parteien PSB (*Partido Socialista Brasileiro*) PSOL (*Partido Socialismo e Liberdade*), PT (*Partido Trabalhadores*) sowie Rede (*Rede Sustentabilidade*) haben am 05.06.2020 ein abstraktes Normenkontrollverfahren gegen den Bund vor dem STF rechthängig gemacht.³⁷ Mit der Vorabentscheidung des Berichterstatters Roberto Barroso vom 28.06.2020 ist dem Hilfsantrag der als ADO erhobenen Klage stattgegeben worden, diese als ADPF zuzulassen.³⁸

Die Klageschrift wendet sich gegen das Unterlassen des Bundes, die Tätigkeit des Klimafonds (*Fundo Clima*) seit 2019 nicht mehr fortgesetzt und dadurch die erhöhten Abholzungsraten und Treibhausgasemissionen verursacht zu haben.³⁹ Der Klimafonds ist ausdrücklich Teil der brasilianischen nationalen Klimaschutzpolitik gemäß dem PNMC und seit 2019 weitestgehend inaktiv.⁴⁰ Diese administrative Inaktivität, die die Operationalisierung des Klimafonds verhindere, setzen die Kläger in den Kontext der Destabilisierung der Waldschutzpolitik und steigender Abholzungsraten.⁴¹ Den Beginn dieser Entwicklung sehen die Kläger aber auch in der vergangenen

³⁴ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 96535/2020 v. 11.11.2020 vor dem STF, 6.

³⁵ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 96535/2020 v. 11.11.2020 vor dem STF, 144.

³⁶ Zum PPCDAm → § 3, B., III., 1., c).

³⁷ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF. Die Entscheidung wird zitiert von *A. M. D. O. Nusdeo*, in: Neiva/ Mantelli (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos 2021*, 42 (45); *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1473); *Sarlet/Fensterseifer*, in: Neiva/ Mantelli (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos 2021*, 99 (99ff.).

³⁸ STF v. 30.06.2020, DJe 01.07.2020 – ADPF 708 –, Rel. Barroso, Decisão, 12, Ziff. 23 und 13, Ziff. 24.

³⁹ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 2, 8, 37f.

⁴⁰ Zum Klimaschutzfonds → § 3, B., III., 1., c).

⁴¹ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 4f.

Umweltschutzpolitik.⁴² Genannt werden etwa die Novellierung des Waldschutzgesetzes im Jahr 2012 und die Reduzierung der Schutzgebiete nach dem Naturschutzregime SNUC.⁴³ Am gravierendsten stelle sich für die Kläger allerdings die aktuelle Einflussnahme auf bestehende Verwaltungsstrukturen seit 2019 dar, die mit Budgetkürzungen und dem Austausch wichtiger Amtswalter durch den Präsidenten *Bolsonaro* erfolgt sei, die die Funktionsfähigkeit des Klimaschutzfonds und anderer wichtiger Klimaschutzinstrumente konterkariert habe. All diese hoheitlich zurechenbaren Entscheidungen würden die steigenden Abholzungsraten im Amazonasurwald verursachen, die zu erhöhten Treibhausgasemissionen führen.⁴⁴ Die Kläger berufen sich auf die Statistik des INPE, dem nationalen Institut für Weltraumforschung (*Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais*), wonach seit 2019 die Abholzung um 30 % anstieg.⁴⁵ Die Anzahl der Brände im Amazonasgebiet seien in der Zeit von Januar bis August 2019 gegenüber dem Vorjahr um 145 % erhöht gewesen.⁴⁶

Ihrer Ansicht nach sei die Kontrolle der Abholzungsrate die wichtigste internationale und nationale Klimaverpflichtung Brasiliens, die abgesehen davon auch die indigene Bevölkerung schütze, die Artenvielfalt und die Stabilisierung des kontinentalen Wasserkreislaufs.⁴⁷ Der Bund sei nach der gemeinsamen Verwaltungskompetenz gemäß Art. 23, inc. VI und VII CF auch verantwortlich, den Klimafonds umzusetzen und zu utilisieren.⁴⁸ Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Pflicht, beziehen sich die Kläger neben Rechtsnormen des PNMC, auch auf die aktuelle NDC-Mitteilung Brasiliens und das 2-Grad-Ziel des Pariser Abkommens.⁴⁹ Die Kläger berufen sich ferner auf die Urgenda-Entscheidungen, die gezeigt haben, dass Klimaverfahren weltweit geführt

⁴² Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 16. Die Kläger anerkennen an dieser Stelle, dass die Anwendung bzw. Umsetzung des Klimafonds bereits bei früheren Regierungen problematisch war.

⁴³ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 5. Wobei die Kläger weder konkrete Handlungen nennen noch einen Zeitraum. Zur Bedeutung der Waldschutz- und Naturschutzgebietsgesetzgebung → § 3, B., III., 2.

⁴⁴ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 6.

⁴⁵ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 5f. Das INPE ist seit 1985 als autonome Organisation ein Teil des MCTIC → § 3, A., I., dort Fn. 5.

⁴⁶ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 6.

⁴⁷ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 5, 4, 8, 10f.

⁴⁸ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 9f., 25f.

⁴⁹ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 3f., 8, 21.

werden.⁵⁰ Die Kläger sind der Ansicht, dass der Bund durch sein Unterlassen gegen die Verfassung verstoße, konkret gegen Art. 225, caput CF und Art. 225 § 1, inc I, inc. III, V und VIII CF.⁵¹ Danach habe der Bund nach diesen Vorschriften unter anderem die verfassungsrechtliche Pflicht, die ökologischen Prozesse zu erhalten und wiederherzustellen. Das Vorsorgegebot gebiete es, Maßnahmen zu ergreifen, die einen potenziellen Schaden verhindern, der schwerwiegend oder irreversibel sei.⁵²

Die Kläger begehren, dass das Gericht die verfassungswidrige Unterlassung des Bundes feststellt und diesen gemäß Art. 103, § 2 CF dazu verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur Reaktivierung der Tätigkeit des Klimafonds zu ergreifen.⁵³

In der Vorabentscheidung hat der Berichterstatter Roberto Barroso bestätigt, dass trotz der frühen Erfolge des brasilianischen Umwelt- und Klimaschutzrechts, die aktuellen Entwaldungsraten wieder alarmierend seien.⁵⁴ In der Vorabentscheidung ist die Frage angedeutet worden, ob auch andere Grundrechte neben Art. 225, caput CF verletzt worden seien, konkret das Recht auf Leben (Art. 5 CF), das Recht auf Gesundheit (Art. 6 CF), Ernährungssicherheit und Trinkwasser (Art. 6, CF), das Recht auf Wohnen und Arbeit (Art. 7 CF) sowie das Recht auf kulturelle Identität und die Lebensweise von indigenen Völkern, Quilombolas und anderen Gemeinschaften (Art. 23, III, Art. 215, caput und § 1 und Art. 216 Art. 231 CF).⁵⁵ Eine solche Interdependenz zwischen dem Recht auf Umwelt und anderen Rechten, die im Vorsorge- und Präventionsprinzip einen gemeinsamen Ursprung haben, sei nach dem Berichterstatter im internationalen Recht anerkannt.⁵⁶

⁵⁰ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020, 9. Die Kläger zitieren kein konkretes Urteil, sondern nur „Urgenda“ und verbinden damit nur den Aufruf an das Gericht, eine politische Entscheidung zu treffen. Zu den Urgenda-Entscheidungen → § 1, D., II., 1., a).

⁵¹ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 23, 28.

⁵² Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 29.

⁵³ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 530.

⁵⁴ STF v. 30.06.2020 – ADPF 708 –, Rel. Barroso, Decisão, 7, Ziff. 12. Der Berichterstatter bezieht sich darauf, dass die Entwaldung im Jahr 2020 nie größer gewesen sei als in den letzten zehn Jahren. Diese akute Verschärfung des Problems könne, so der Berichterstatter, auf Handlungen und Unterlassungen der Unionsregierung zurückgeführt werden, dem die Demontage einer Politik aus Ansicht von Wissenschaftlern und Umweltschützern zuzuschreiben sei, eine Politik, die bereits in den Vorjahren unter Abnutzungserscheinungen gelitten hatte.

⁵⁵ STF v. 30.06.2020 – ADPF 708 –, Rel. Barroso, Decisão, 9, Ziff. 15.

⁵⁶ STF v. 30.06.2020 – ADPF 708 –, Rel. Barroso, Decisão, 9f. Ziff. 16, mit Verweis auf IAGMR, Gutachten Nr. 23 v. 23.10.2017, zur Untersuchung der Entscheidung → § 4, B., 1., 3.

4. ADO 59 (PSB et. al. ./ Bund)

Neben der soeben vorgestellten ADPF 708, haben dieselben politischen Parteien zeitgleich am 05.06.2020 ein weiteres abstraktes Normenkontrollverfahren gegen den Bund vor dem STF rechtshängig gemacht.⁵⁷ Dieses Verfahren wurde einem anderen Berichterstatter zugewiesen, der die Klage aber nicht als ADPF zuließ, sondern als ADO verhandelte.⁵⁸

Die Klageschrift wendet sich gegen das Unterlassen des Bundes die Tätigkeit des Amazonienfonds (*Fundo Amazônia*) seit 2019 nicht mehr fortgesetzt zu haben und damit die Abholzungsraten im *Amazônia Legal* verursacht und alle Einwohner Brasiliens und das Klimagleichgewicht gefährdet zu haben.⁵⁹ Die Klagebegründung ist hinsichtlich der geltend gemachten Rechtsverletzungen zu der gleichzeitig erhobenen ADPF 708 im Übrigen identisch.⁶⁰ Der Bund sei auch hier nach der gemeinsamen Verwaltungskompetenz gemäß Art. 23, inc. VI und VII CF verantwortlich, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.⁶¹ Neben den einfachgesetzlichen Pflichten, verweisen die Kläger auf die durch die UNFCCC etablierten REDD+ Maßnahmen.⁶² Die Kläger vertreten gleichsam die Auffassung, dass der Bund das Grundrecht Art. 225, caput CF verletzt habe.⁶³ Daneben seien Art. 225 § 1, inc. I, III, inc. VII CF sowie Art. § 231 CF und das Vorsorgegebot verletzt.⁶⁴

Die Kläger begehren, dass das Gericht die verfassungswidrige Unterlassung des Bundes feststellt und diesen gemäß Art. 103, § 2 CF dazu verurteilt, die erforderlichen Maßnahmen zur Reaktivierung des Amazonienfonds zu ergreifen.⁶⁵

⁵⁷ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40734/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF.

⁵⁸ STF v. 16.06.2020, DJe 17.06.2020 – ADO 59 –, Rel. Weber, Decisão,

⁵⁹ Kläger verdeutlichen den Sachverhalt in Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40734/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 2ff. Zum Amazonienfonds → § 3, B., III., 2., b).

⁶⁰ Einziger Unterschied ist eine Zitierung in Bezug zu den Unterabschnitten des Art. 225. In Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 28, wird zitiert: Art. 225, § 1, inc. I, II, III, V, VII CF und in Klageantrag zur ADO 59 (Petição Inicial) Nr. 40734/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 19, wird zitiert: Art. 225, § 1, inc. I, II, III, VII CF.

⁶¹ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40734/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 7, 16.

⁶² Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40734/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 4.

⁶³ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40734/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 15, 18f.

⁶⁴ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40734/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 19f.

⁶⁵ Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40734/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF, 21f.

III. Zwischenfazit: Aktuell rechtshängige Klagen problematisieren den Waldschutz

Die aktuell rechtshängigen Klagen zeigen, dass Klimaklagen erhoben wurden, die vor allem die Waldschutz problematisieren. Die Bedeutung des brasilianischen Klimaschutzrechts und seiner Auswirkungen auf den globalen Klimawandel wird zudem betont. Insgesamt werden teils sehr große Erwartungen mit dem Ausgang der Prozesse verbunden.⁶⁶

C. Analyse im Kontext immanenter Schutzpflichten

Wie im Eingangskapitel definiert, geht es beim hier maßgeblichen Grundrechtsanspruch auf Schutzgewährung darum, dass ein hoheitliches Eingreifen, also ein bestimmtes Tun erforderlich (= konkrete Schutzpflichten) ist, um eine Gefahr für die Grundrechtsträger und ihre geschützten Grundrechtsgüter abzuwenden.⁶⁷ Im Folgenden werden die oben dargestellten Verfahren nach den Voraussetzungen grundrechtsbasierter Schutzpflichten analysiert. Es handelt sich um solche, die im vierten Abschnitt als theoretisch mögliche materiell-rechtliche Anknüpfungspunkte und prozessuale Durchsetzungsinstrumente im brasilianischen Recht ermittelt wurden.⁶⁸ Zunächst werden die Tatbestandsmerkmale immanenter Schutzpflichten anhand der aktuell rechtshängigen Klimaverfahren im Kontext der Forschungsfrage untersucht (→ I.) und sodann die Durchsetzungsmechanismen (→ II.). Die Erkenntnisse ermöglichen es, das Verständnis der immanenten Schutzpflichten als Instrumente des Klimaschutzes im brasilianischen Recht in der Praxis zu beurteilen (→ III. Zwischenfazit).

⁶⁶ Vgl. *Borges*, in: OpenGlobalRights, Will climate change litigation save the Brazilian Amazon? 23.09.2020. Kritisch *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1474): „Although climate claims can, and should, target lacking or poorly enforced climate policies, they cannot determine the contents of said policies. It is fundamental, therefore, to reflect on how to advance climate rights without resorting to judicial consequentialism and the controversies that surround it.“

⁶⁷ Hierzu → § 1, D., I., 2.

⁶⁸ Hierzu → § 4., B., III. und C. IV.

I. Tatbestand

1. Rechtsgrundlagen

Die aktuell rechtshängigen Verfahren haben gezeigt, dass die Rechtsgrundlage des Art. 225, caput CF im Zentrum der Begründung für eine Schutzverpflichtung staatlicher Entscheidungsträger steht. Das Grundrecht wird ohne dogmatische Begründung nicht nur in den Klageschriften, sondern auch in der hier besprochenen Vorabentscheidung des Berichterstatters Roberto Barroso zum Verfahren ADPF 708 herangezogen, dass die Pflicht des Staats begründet Klimagefahren zu verhindern, auch wenn der Staat für diese nicht unmittelbar verantwortlich ist. Eine aus dem Grundrecht folgende Schutzpflicht wird also problemlos bejaht. Im Schrifttum hat man sich dieser Herleitung angeschlossen.⁶⁹ Die Herleitung eines neuen Grundrechts im Rahmen der ACP Nr. 5048951/PR wurde im Schrifttum jedenfalls noch nicht diskutiert.

In seiner Vorabentscheidung zum Verfahren ADOF 708 hat der Berichterstatter Barroso aber auch die individuellen Grundrechte zur Verstärkung einer Schutzpflicht nach dem Art. 225 CF herangezogen, die dadurch mitverwirklicht werden.⁷⁰ Die Öffnung individueller Grundrechte für eine Durchsetzung ökologischer Gewährleistungen, wird innerhalb der Verfahren nur an dieser Stelle dogmatisch in Bezug zu den in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen thematisiert.⁷¹ Dabei kann die eigenständige Bedeutung dieser Perspektive hinterfragt werden, da der Zugang zum Recht über die Klagebefugnis definiert und nur bestimmten Repräsentanten ermöglicht wird, wie im vorherigen vierten Abschnitt festgestellt worden ist.⁷²

Die AMRK und ihre Menschenrechtsverbürgungen gewann darüber hinaus keine weitere Bedeutung.

Die Verfahren zeigen,⁷³ dass die Schutzpflichten des Staates aus dem Art. 225, caput CF

⁶⁹ Spinelli/Elvira/Pires Castanho/Borges Franco, in: Setzer/Cunha et al. (Hrsg.), *Litigância Climática* 2019, 371 (372); Kweitel/Amorim, in: Neiva/Mantelli (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos* 2021, 6 (6f.); Lehmen, *GLJ* 2021, 1471 (1473f.); Sarlet/Fensterseifer, in: Neiva/Mantelli (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos* 2021, 99 (101); Wedy, in: Kahl/Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation* 2021, 271 (286, Rn. 73).

⁷⁰ Zur Definition → § 1, D., I., 2., a).

⁷¹ Hierzu → § 5, B., II., 3.

⁷² Hierzu → § 4, C., IV.

⁷³ Hierzu → § 5, B., II., 2. und 3.

hergeleitet und bejaht werden. Trotz des kooperativen Föderalismus gemäß Art. 23, inc. VI CF, kann der Bund für die Klimagefahren verantwortlich gemacht werden.

2. Schutzobjekte und Schutzsubjekte

Die Tatbestandsmerkmale der Rechtsgrundlage definieren, welche Grundrechtssubjekte (Schutzsubjekte) und welche Grundrechtsschutzgüter (Schutzobjekte) vom Anwendungsbereich erfasst werden.⁷⁴

Die Kläger beziehen sich vornehmlich auf alle sich im Staatsgebiet Brasiliens befindlichen Personen, wengleich die Bedeutung des brasilianischen Klimaschutzes für die Menschheit betont wird.

Wie bereits festgestellt zeigen die aktuellen Verfahren, dass die Schutzpflichten des Art. 225, caput CF auch für Klimagefahren gelten, die dem Staat nicht unmittelbar zurechenbar sind. Hierbei ist im Rahmen dieser Verfahren zu konkretisieren, dass diese im Schwerpunkt Vollzugsdefizite der Exekutive angreifen. Genauer gesagt, werden vor allem konkrete Sektorenziele angegriffen, die Teil der Klimaschutzstrategie sind und die sich auf die aktuellen durch Abholzungsraten produzierten Emissionen beziehen. Zum Kontrollgegenstand wird im Schrifttum vertreten, dass es sich um ein strategisches Vorgehen handele, um gezielt wichtige Ökosysteme zu schützen, die von globaler Bedeutung seien.⁷⁵ Im dritten Abschnitt wurde in der Tat festgestellt, dass es sich um eine wesentliche Aufgabe der brasilianischen Klimaschutzbemühungen handelt.⁷⁶

Die ADO 54 und ADPF 760 haben in diesem Zusammenhang aber auch gezeigt, dass selbst für konkrete Teilschutzziele, wie solche des Waldschutzes, diverse staatliche Behörden bzw. Organe als Beklagte in Betracht kommen können.⁷⁷ Dies hängt von den im Waldschutzgesetz statuierten Handlungsaufträgen ab, die im brasilianischen Umwelt-

⁷⁴ In der deutschen Rechtswissenschaft wird hierfür der Begriff „Übergreif“ verwendet, vgl. in *Isensee*, Grundrecht auf Sicherheit 1983 (21); *Isensee*, in: *Isensee/ Kirchhof* (Hrsg.), HStR IX 2011, 413 (416, Rn. 3): „Der Übergreif ist die rechtswidrige Verletzung des Schutzgutes. Er deckt sich nicht mit dem Eingriff als dem Objekt des Abwehrrechts. Vielmehr bildet er dessen Unterfall: den rechtswidrigen Eingriff.“. Dazu auch § 2

⁷⁵ *Setzer/Benjamin*, TIL 2019, 1 (20). Diese werden auch als „indirekte Klimaverfahren“ bezeichnet, *Setzer/Leal/Borges*, in: *Alogna/ Bakker et al.* (Hrsg.), *Global Perspectives 2021*, 143 (144): „[...] trend of indirect climate change litigation that addresses the causes and consequences of the main driver of ghg emissions in Brazil: land-use change and, more specifically, the (illegal) deforestation of the Brazilian Amazon.“.

⁷⁶ Hierzu → § 3, A., V.

⁷⁷ Hierzu → § 5, B., II., 1., vgl. Fn. 30 für die ADO 54 und § 5, B., II., 2., dort Fn. 38 für die ADPF 760.

und Klimaschutzrecht teilweise auch einzelne Organe adressieren.⁷⁸

Aus diesen Betrachtungen heraus kann schließlich in diesem Kontext thematisiert werden, ob die allgemeinen Emissionsreduktionsziele, die im PNMC bis 2020 geregelt wurden, als Kontrollgegenstände für zukünftige Verfahren in Betracht kommen. Denn die defizitären Waldschutzziele beziehen sich auf gesetzlich konkret geregelte Handlungsaufträge, während die Klimaneutralität im nationalen Schutzregime des PNMC mangels einer Gesetzesanpassung noch nicht verankert wurde.⁷⁹ Dabei bleibt fraglich, inwieweit die Entscheidungen des STF in den Verfahren die Bedeutung internationaler Klimaschutzverpflichtungen Brasiliens aufzeigen werden, denen bisher keine starke Verbindlichkeit zugesprochen wurde.⁸⁰

3. Hinreichende konkrete Schutzpflichtverletzung

a) Schutzpflichtenlage

Ob die Gefahren des Klimawandels Schutzpflichten auslösen, hängt davon ab, wann die Schwelle verfassungsrechtlich unerheblicher Beeinträchtigungen überschritten ist, damit staatliches Eingreifen relevant wird.⁸¹ Anhand der Argumentation, die zur Begründung der hier betrachteten, rechtshängigen Verfahren herangezogen wurde, wird deutlich, dass die Frage, warum die Vollzugsdefizite diese Schwelle überschritten haben sollen, nicht beantwortet wird. Innerhalb dieser Verfahren wird aber ausdrücklich auf die Verbindlichkeit internationaler Klimaschutzverpflichtungen verwiesen. Im Schrifttum wird neuerdings die Ansicht vertreten, dass Klima- und Umweltschutzabkommen aufgrund ihrer überragenden Bedeutung über der Verfassung stehen, eine supranationale Wirkung entfalten („*status supralegalis*“).⁸² Eine dogmatische Begründung steht noch aus. Es wird angenommen, dass das Paris Abkommen den normativen Maßstab („*parâmetro*

⁷⁸ Vgl. Übersicht in Tabelle *Mendes Hübner/Moraes Alberto*, in: Setzer/ Cunha et al. (Hrsg.), *Litigância Climática 2019*, 117 (126). Zu den maßgeblichen staatlichen Klimaakteuren und den brasilianischen Zuständigkeiten → § 3, B., II., 3.

⁷⁹ Das nationale Recht enthält selbst keine Erklärung darüber, wie die Klimastabilität erreicht werden soll, hierzu → § 3, B., III., 1.

⁸⁰ Zur Diskussion → § 3, C., II., 2.

⁸¹ Zur Definition → § 1, D., 2., a).

⁸² *Mantelli; Nabuco; Borges*, in: *Conectas Direitos Humanos, Litigância climática na prática 2019* (39); *Sarlet/Fensterseifer*, in: *Neiva/ Mantelli* (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos 2021*, 99 (100).

normativo“) für die Schutzpflichtverletzung liefern könne.⁸³ Überlegungen, die den grundrechtlichen Kontrollmaßstab ohne Rückgriff auf internationale Rechtsgrundlagen definieren, finden nicht statt. Selbst bei der Anmerkung zur der ACP Nr. 5048951/PR durch einen der Prozessvertreter fehlen konkrete dogmatische Ausführungen zum Tatbestand der grundrechtlichen Anspruchsgrundlagen.⁸⁴

Im Schrifttum wurde angemerkt, dass im Rahmen der ACP Nr. 5048951/PR ein neuartiges Grundrecht deshalb strategisch behauptet worden sei, um die Diskussion um internationale Klimaschutzverpflichtungen und die daraus resultierenden Maßstäbe zu vermeiden.⁸⁵ Ob das Verhältnis zum internationalen Recht offenbleiben wird, weil die konkreten Teilschutzziele für sich allein offensichtliche Vollzugsdefizite begründen, die ohne das Gesamtemissionsniveau anzugreifen, betrachtet werden können, ist fraglich.

b) Maßstab der richterlichen Kontrolldichte

Da sich die Klagen vornehmend gegen Vollzugsdefizite richten, ist die Kontrolldichte als Teil der materiell-rechtlichen Prüfung noch nicht in den Fokus der rechtswissenschaftlichen Beiträge gerückt.⁸⁶ Im Schrifttum wird die Rolle der Richter vermehrt im Kontext der möglichen Anordnungsbefugnisse des STF und allgemein unter dem Stichwort der *„judicialization of politics“* diskutiert.⁸⁷

Unabhängig vom prozessualen Instrument werden im Schrifttum gerichtliche Anordnungen in Form von Handlungsanweisungen als problematisch erachtet, die über

⁸³ *Sarlet/Fensterseifer*, in: Neiva/ Mantelli (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos* 2021, 99 (100).

⁸⁴ Vgl. *Setzer/Carvalho*, RECIEL 2021, 197 (203ff.), die nur allgemeine Ausführungen zu den Rechtsgrundlagen machen.

⁸⁵ *Setzer/Carvalho*, RECIEL 2021, 197 (204): „[...] the plaintiffs tried to avoid unnecessary debates about whether the Paris Agreement and the NDCs the Brazil submitted would be legally binding in the domestic context.“

⁸⁶ Vgl. *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1476), ist der Ansicht, dass dies durch die aktuellen Kontrollgegenstände der Fall sei, weil, die aktuellen Klimaklagen keine weitergehende Anpassung parlamentarischer oder exekutiver Entscheidungen verlangen und sich daher die richterliche Nachprüfung und Verpflichtung des Staates als unproblematisch erweise:

⁸⁷ Begriff in *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1474): „It is fundamental, therefore, to reflect on how to advance climate rights without resorting to judicial consequentialism and the controversies that surround it. [...] In this context, the issue of whether, and within what limits, courts can decide on rights and obligations related to climate change is of the essence.“. Allgemeine Ausführungen in *Mendes Hübner/Moraes Alberto*, in: *Setzer/ Cunha et al.* (Hrsg.), *Litigância Climática* 2019, 117 (132ff.). Zum Hintergrund der Debatte → 3 §, B., III., 3.

Feststellungsurteile hinausgehen.⁸⁸ Die Debatte hat ihren Hintergrund in den umfangreichen Zuständigkeiten des STF, die die Gefahren einer Instrumentalisierung für politische Konflikte eröffnen.⁸⁹ Diese Debatte könnte bedeutender werden, sollte die Anpassung nationaler Klimaschutzziele zukünftig gefordert werden.⁹⁰ Zu betonen ist, dass die Kläger im Rahmen der Feststellungsklagen umfangreiche gerichtliche Anordnungen beantragt haben, die den verfassungswidrigen Zustand beenden sollen. Die ACP Nr. 5030786/RS und die ADPF zeigen im Übrigen, dass die Abgrenzung zwischen Eingriff und Übergreif in der Praxis weniger relevant ist.

c) Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse

Die Überlegungen der Kläger zu den wissenschaftlichen Erkenntnissen sind für die Annahme der Schutzpflichtenlage zu würdigen, wobei fraglich ist, wie die Gerichte die wissenschaftlichen Erkenntnisse und die verbleibenden Ungewissheiten bewerten werden.

4. Unmöglichkeit der Schutzzieleerreichung

Im Kontext der hier betrachteten Verfahren fällt zum Thema der Schutzzieleerreichung auf, dass sich die Kläger mit dem Zurechnungszusammenhang auseinandersetzen und sehr ausführlich dabei die Rechtsnormen des Art. 23, inc. VI und VII CF heranziehen, die den kooperativen Föderalismus statuieren.⁹¹ Im Schrifttum gibt es zu dieser Problematik noch keine Ausführungen. Die bisherigen Anmerkungen weisen aber darauf hin, dass zwischen den Kontrollgegenständen und dem Klimawandel selbst ein kausaler Zusammenhang bestehen müsse.⁹² Dabei ist die Umweltrechtsprechung des STJ, die den Kausalitätsnachweis bei schwer zurechenbaren Umweltschäden im Rahmen der ACP thematisierte, für viele ein dogmatischer Anknüpfungspunkt, um diese Problematik zu

⁸⁸ Vgl. *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/Bakker et al. (Hrsg.), *Global Perspectives 2021*, 143 (159): „However, the implementation of ambitious judicial orders remains challenging.“. Dazu auch *Mendes Hübner/Moraes Alberto*, in: Neiva/Mantelli (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos 2021*, 47 (49), sind ebenfalls der Ansicht, dass noch zu klären ist, wieweit die richterliche Kompetenz zu verstehen sei.

⁸⁹ Zum kooperativen Föderalismus → § 3, B., II., 3.

⁹⁰ Vgl. *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1474).

⁹¹ Zum kooperativen Föderalismus → § 3, B., II., 3.

⁹² Vgl. *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1481).

erfassen.⁹³ Übertragen auf die vorliegende Untersuchung bedeutet dies, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit klimabezogener Gefahren von den Gerichten noch beurteilt werden muss.

II. Durchsetzungsmechanismen

1. Zur Bedeutung der ACP

Die im Schrifttum rege geführte Diskussion über die Statthaftigkeit der ACP zur Geltendmachung immanenter Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren,⁹⁴ wurde in der Rechtsprechung noch nicht bestätigt. Es ist zudem fraglich, inwieweit sich das in der ACP Nr. 5048951/PR geltend gemachte neue Grundrecht auf Klimastabilität von dem Klimaschutzgebot des Art. 225, caput CF unterscheidet. Im Schrifttum wird die Debatte um die Notwendigkeit eines neuen Grundrechts daher auch in Frage gestellt.⁹⁵ Die Operationalisierung der ACP für den Klimaschutz, beispielsweise auch, wie im Falle der ACP Nr. 5030786/RS, um Genehmigungsentscheidungen zu beseitigen, hat sich in der Praxis noch nicht realisiert.⁹⁶

⁹³ Kritisch *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1481): „[...] climate cases have stopped short of claiming redress of climate harms, presumably because of the high bar set by the causal nexus test. If we want to move forward, we must consider the possibility that Brazilian courts will treat climate harms as a subset of environmental harms and prepare accordingly, for instance by translating climate attribution science in measurable and verifiable terms. Going against the grain is important to push the boundaries of the climate debate, but, strategically, so is framing arguments in terms of well-known and tested general legal concepts.“. Auf die Bedeutung der Umweltrrechtsprechung im Kontext der Kausalität verweist auch *Wedy*, CLS 2017, I (12) und mit denselben Ausführungen nochmals *Wedy*, in: Kahl/ Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation 2021*, 271 (280).

⁹⁴ Zur Operationalisierung der Klage in der aktuellen Debatte → § 4, C., III., 2., e).

⁹⁵ Kritik *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1473). Als notwendige Errungenschaft beschreibend, ohne nähere Erklärung, in *Setzer/Carvalho*, RECIEL 2021, 197 (204), die andere Klagen in den USA mit der ACP Nr. 5048951 (202f.) vergleicht.

⁹⁶ Solche Klagen sind aktuell in einer Vielzahl rechtshängig. Im Juni 2020 haben drei NGOs ein ACP initiiert, die sich vor allem gegen die administrative Entscheidung des Präsidenten der IBAMA Nr. 7036900 aus dem Jahr 2020 wenden, die es erlaubt in bestimmten Fällen Holz ohne Genehmigung aus geschützten Waldgebieten zu exportieren. Die Klage (ACP Nr. 1009665-60.2020.4.01.3200) ist rechtshängig vor einem Bundesrichter in Manaus (Bundesgerichtsbarkeit der ersten Instanz). Die Kläger begehren unter anderem die Aufhebung dieser Verwaltungsentscheidung. Sie stützen sich auf Art. 225, caput; § 1, inc. I, III, VI, VII; §§ 3, 4 CF sowie Art. 23, inc. VI, VII, die die verfassungsrechtliche Pflicht, die illegale Abholzung zu bekämpfen, statuiere. Der Umweltschutz sei wesentlich für eine gesunde Lebensqualität, was seine unmittelbare Beziehung zur Menschenwürde verdeutliche.

2. Zur Bedeutung der abstrakten Normenkontrolle

Die abstrakten Normenkontrollverfahren haben dagegen eine größere Bedeutung erhalten. Im Schrifttum werden diese aber nur kategorisiert, eine intensive Auseinandersetzung mit den dogmatischen Erwägungen steht noch aus.⁹⁷ Eine Entscheidung des STF könnte dies ändern. Dass Einzelne von der Durchsetzung nach den prozessualen Vorschriften ausgeschlossen sind und hier nur Parteien und NGOs als Kläger auftreten, wird im Schrifttum nicht problematisiert.⁹⁸ Die Gestaltung der Klagerechte in Brasilien führt aber in gewisser Weise zur Verlagerung der Problematik auf staatliche Institutionen und schattenähnlichen Organstreitverfahren.⁹⁹

3. Ausblick

Die rechtshängigen Verfahren beziehen sich, wie schon angedeutet wurde, auf Vollzugsdefizite der Exekutive auf Bundesebene. Dies gilt auch für die ADO 59 und ADPF 708, die zwar auch die Anpassung der Verwaltungsstruktur innerhalb der angegriffenen finanziellen Umwelt- und Klimaschutzinstrumente verlangen, aber auf eine Wiederherstellung einer Funktionalität zielen, die durch präsidiale Dekrete selbst geregelt worden war.¹⁰⁰ Im Schrifttum wurde vertreten, dass die Kläger aktuell noch strategisch handeln und über diesen Hebel versuchen neue Gesetzgebungsinitiativen anzustoßen.¹⁰¹ Im dritten Abschnitt der vorliegenden Untersuchung ist ermittelt worden, dass die meisten Klimaschutzziele und der maßgebliche Fahrplan durch die Exekutive auf Bundesebene

⁹⁷ Für diese Gewichtung stehen beispielsweise die Ausführungen von *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), *Global Perspectives 2021*, 143 (155), die umfangreich umweltrechtliche Verfahren erläutern, die abstrakten Normenkontrollen mit einem Satz erwähnen.

⁹⁸ Vgl. *Setzer/Leal/Borges*, in: Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), *Global Perspectives 2021*, 143 (162ff.). Ähnliche Ausführungen zur Analyse der Klimaschutzverfahren im Abschnitt „The parties involved“, dort betont *Setzer/Carvalho*, RECIEL 2021, 197 (199), insbesondere über politische Parteien: „Political parties in Brazil also have the right to pursue judicial relief for alleged violations of constitutional rights [...]. [...] [They] are now turning their focus to the adjudication of climate change.“.

⁹⁹ Die Gestaltung der Klagerechte wurde aber im Kontext früherer Auseinandersetzung kritisiert, wobei die „unerwünschte Politisierung von Institutionen“ und „falschen Eindrücken“, dass „typische Vollzugsdefizite der Exekutive durch das Gericht kompensiert werden können“ genannt worden sind, vgl. *Mafra Leal*, Kollektivklage in Brasilien und Deutschland 2010 (126).

¹⁰⁰ Hierzu → § 3, III., 1., c) und III., 2., b).

¹⁰¹ *Setzer/Benjamin*, TIL 2019, 1 (10): „In contrast to this approach, rather than requesting direct regulatory action on climate change by governments, plaintiffs in the Global South take a more indirect route. [...] A common strategy in the Global South has been for governments to engage with climate change arguments through taking action against defendants for enforcement of existing environmental and planning legislation.“.

definiert werden.¹⁰² Dabei besitzt der Präsident die Möglichkeit sehr umfassende Rechtsakte zu erlassen, die nach außen wie Gesetze wirken.¹⁰³ Unter Umständen sind die Verfahren langfristig tatsächlich in der Lage gesetzliche Anpassungen anzustoßen, die das Parlament zwingt, Mindestanforderungen und prozessuale Voraussetzungen zu definieren, um Vollzugsdefizite im Kontext des Planungshorizontes zu vermeiden. Im Schrifttum wird deutlich, dass ein solches Vorgehen jedenfalls eine Verbindlichkeit schaffen würde, die eine größere Akzeptanz erfahren würde.¹⁰⁴

Würden solche exekutiven oder legislativen Nachbesserungspflichten gerichtlich verlangt, müsste auch eine abstrakte Normenkontrolle in Form einer ADO oder ADPF vor dem STF erhoben werden.¹⁰⁵

Im Ergebnis erscheint es jedenfalls als wahrscheinlich, dass das STF die Verfassungswidrigkeit feststellen und die Bundesregierung dazu verurteilt wird, die erforderlichen Maßnahmen vorzunehmen, um die gesetzlichen Schutzaufträge zu erfüllen, die das Vollzugsdefizit beenden, ohne selbst konkrete Handlungsanweisungen zu treffen.¹⁰⁶

III. Zwischenfazit: Immanente Schutzpflichten sind aktuell zur Begründung von gesetzlichen Vollzugsdefiziten bedeutungsvoll

Die materiell-rechtlichen und prozessualen Voraussetzungen konnten mit der Untersuchung der aktuell rechtshängigen Klagen und Diskussion im Schrifttum nachvollzogen werden. Die Erkenntnisse decken sich mit den im vierten Abschnitt

¹⁰² Hierzu → § 3, B. IV.

¹⁰³ Hierzu → § 3, B., II., 2., b).

¹⁰⁴ Vgl. anhand der folgenden Erwägungen *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1482): „The main takeaway from Neubauer [hier als Klimabeschluss bezeichnet], however, is not the court mandate to review climate ambition, the following increase of ambition by the German government, nor the deployment of intergenerational equity arguments in the form of a balancing of overspending the climate budget and future restrictions of freedom. These are important features of the case, but its most remarkable lesson lies in the fact that the decision enshrined the realization that tackling the climate emergency requires urgent measures. Beyond long-term goals, the court recognized the need to formulate concrete, transparent intermediate specifications on how to get there, ‚at the earliest possible stage‘.“

¹⁰⁵ Vgl. *A. M. D. O. Nusdeo*, in: Neiva/ Mantelli (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos* 2021, 42 (45). Zu den prozessualen Voraussetzungen → § 4, C., II., 1.

¹⁰⁶ Vgl. zur ADPF 708 *Lehmen*, GLJ 2021, 1471 (1476).

ermittelten Ergebnissen.¹⁰⁷

Als Rechtsgrundlage immanenter Schutzpflichten wird mehrheitlich Art. 225, caput CF und Art. 225 § 1, inc I, inc. III, V und VIII CF herangezogen.¹⁰⁸ Auch die objektiven Umweltpflichten erhalten so eine subjektive Dimension. Eine alternative dogmatische Herangehensweise, die sich auf die ökologische Dimension individueller Grundrechte bezieht, existiert nicht. Bei der abstrakten Normenkontrolle, bei der die objektive Verfassungsprüfung im Vordergrund steht, werden daneben weitere objektive Verfassungsrechtsnormen wie Art. 23, inc. VI und VII CF herangezogen, um die Verantwortlichkeit des Bundes innerhalb des kooperativen Föderalismus für den Umwelt- und Klimaschutz zu begründen.

In prozessualer Hinsicht spielen drei Durchsetzungsinstrumente in der aktuellen Praxis eine Rolle, die auch im Schrifttum diskutiert werden. Es handelt sich um die ADO (*Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão*) gemäß Art. 103, § 2 CF; Art. 12-B, inc. I Gesetz Nr. 9.868/99, die ADPF (*Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*) gemäß Art. 102, § 1 CF; Art. 1, § único, inc. I Gesetz Nr. 9.882/99 und die ACP (*Ação Civil Pública*) gemäß Art. 1, inc. I LACP i. V. m. Art. 14, § 1 PNMA. Es handelt sich aber bei allen um Rechtsbehelfe, die ein objektives Rechtsschutzverfahren als „*public interest litigation*“ ermöglichen.

Die aktuell rechtshängigen Normenkontrollverfahren richten zwar noch ausschließlich gegen ein exekutives Unterlassen in Form eines Vollzugsdefizits. Grundrechtsbasierte Schutzpflichten sind aber dennoch relevant. Diese werden aktuell noch nicht gegen ein legislatives Unterlassen geltend gemacht. Grund hierfür ist die Gefahr einer Politisierung, die in den organstreitähnlichen Verfahren strukturell angelegt ist. Gleichwohl beantragen die Kläger umfangreiche Verpflichtungen, die über die Feststellung der Verfassungswidrigkeit gemäß Art. 103, § 2 CF; Art. 12-H, caput Gesetz Nr. 9.868/99 (für die ADO) bzw. Art. 10, caput Gesetz Nr. 9.882/99 (für die ADPF) hinausgehen. Hier bleibt abzuwarten, welche Anordnungen die Richter treffen werden.

Der Klimaschutz kann im Instanzenzug gegenüber hoheitlichen Entscheidungsträgern aktuell mangels statthafter Rechtsbehelfe nicht verfolgt werden. Für eine

¹⁰⁷ Hierzu → § 4, B., III. und C., IV.

¹⁰⁸ Hierzu → § 5, B., III., 1.

grundrechtsbasierte Schutzverpflichtung der hoheitlichen Gewalt käme nur das kollektive Injunktionsmandat in Betracht, dessen praktische Bedeutung hier nicht bestätigt werden konnte. Bei der rechtshängigen ACP Nr. 5048951, die unter anderem auf eine Anerkennung eines neuen Grundrechts zielt, ist die Statthaftigkeit fraglich.

Gleichwohl die „ausgeglichene Umwelt“ und damit die Klimastabilität als Grundrechtsschutzobjekt gilt, müssen die Gerichte noch bestätigen, dass die Klimastabilität von Art. 225, caput CF erfasst wird, Klimagefahren eine staatliche Schutzpflicht auslösen.¹⁰⁹ Die Gerichte haben zudem zu klären, wann eine hinreichende Schutzpflichtverletzung durch staatliches Unterlassen besteht. Dies erfordert einen Zusammenhang zwischen dem Kontrollgegenstand und der Beeinträchtigung des Grundrechtsschutzobjekts. Es muss hierbei geklärt werden, wie das verfassungsrechtlich zu erreichende Klimaschutzgebot des Art. 225, caput CF genau definiert wird. In der Praxis sind vor allem die völkerrechtlichen Abkommen und die dort erklärten internationale Klimaschutzziele Brasiliens als bedeutend betont worden. Mangels nationaler Schutzziele stellen sich diese Verpflichtungen als tauglicher Maßstab dar. Das grundrechtliche Schutzniveau muss jedenfalls noch determiniert werden. Der Maßstab der richterlichen Kontrolldichte, also die Frage, ob die inhaltliche Überprüfung beschränkt sein kann, muss dabei berücksichtigt werden. Schließlich ist auf der Rechtsfolgenseite zu klären, ob die hypothetische Schutzpflicht auch in der Lage sein muss, den Klimawandel und seine Gefahren aufzuhalten.

¹⁰⁹ Zu dieser Annahme im Schrifttum → § 4, B., II., 1., c) und Zusammenfassung in III.

Kapitel 3: Ergebnisse

Abschließend werden die Ergebnisse der deutschen und brasilianischen Rechtsordnung miteinander verglichen (→ § 6, A.). Aus diesem Vergleich können Erkenntnisse gewonnen werden, die es ermöglichen, die deutsche Debatte über die Schutzpflichtendogmatik vor klimabezogenen Gefahren und ihrer Instrumentalisierung für den Klimaschutz weiterzuentwickeln (→ § 6, B.).

§ 6 Abschließende Betrachtung

A. Vergleich der Ergebnisse

Im deutschen Recht werden grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren nach der Schutzpflichtendogmatik aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG bejaht.¹ Sie sind im Klimabeschluss des BVerfG 2021 ausdrücklich bestätigt worden. Sie bestehen für die natürlichen in Deutschland lebenden Personen. Die internationalen Menschenrechte (hier der EMRK) spielen nach dem BVerfG keine Rolle bei den Grundrechtsinhalten.² In der deutschen Rechtsdogmatik werden grundrechtsbasierte Schutzpflichten schon lange als eigenständige Normkategorie innerhalb der Grundrechtslehre anerkannt. Die Schutzpflichtendogmatik wurde vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ab den 80er Jahren wesentlich determiniert.³ Gleichwohl sie sich für den Umweltschutz nie operationalisiert haben.⁴ Prozessual können Schutzpflichten durch den Einzelnen entweder mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90ff. BVerfGG vor dem BVerfG oder im Instanzenzug vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit, vor allem mit

¹ Zum Kapitel 1 → § 2, C., III. und I., 1.

² Zum Kapitel 1 → § 2, C., III. und I., 2.

³ Zum Kapitel 1 → § 2, B., III. und I.

⁴ Zum Kapitel 1 → § 2, B., III. und II.

der Leistungsklage gemäß § 43 Abs. 2 S. 1, § 111, § 113 Abs. 4 VwGO geltend gemacht machen.⁵ Neben der im Instanzenzug möglichen konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 GG, § 13 Nr. 10, §§ 73ff. BVerfGG, kommt auch ein abstraktes Normenkontrollverfahren gemäß 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76ff. BVerfGG in Betracht. Der Prüfungsmaßstab ist hier gemäß § 78 BVerfGG erweitert auf eine Überprüfung mit dem gesamten Verfassungsrecht.

Eine praktische Bedeutung hat aber vor allem die Verfassungsbeschwerde erhalten.⁶ In diesem Fall müsste ein legislatives Unterlassen in Form einer Anpassung bzw. Nachbesserung gemäß § 93 Abs. 2 BVerfGG fristgebunden erfolgen und das prozessuale Begründungserfordernis des § 93a BVerfGG überwinden. Das BVerfG hat die Instrumentalisierung der Schutzpflichtendogmatik für eine etwaige Verbesserung des Klimaschutzes im Ergebnis aber limitiert.⁷ Zum einen, weil die Anforderungen des grundrechtlich gebotenen Schutzniveaus nicht mit denen des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG gleichgesetzt werden, zum anderen, weil die Verletzung des Gesundheits- und Eigentumsschutzes nur einer Evidenzkontrolle unterliegen. Die Handlungsoptionen des Staates sind danach aktuell also noch nicht so verengt, dass Schutzpflicht des Staates verletzt werden. Grundrechtsbasierte Schutzpflichten können theoretisch eingefordert werden, sind aber praktisch auf ein Mindestmaß an Klimaschutz beschränkt, sodass leistungsrechtliche Ansprüche ausgeschlossen sind. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse und völkerrechtlichen Zielbestimmungen haben an der aktuellen Einschätzung jedenfalls nichts geändert. Ausreichend ist, dass Deutschland die Klimaneutralität gemäß dem Paris-Ziel, das der Gesetzgeber in § 1 S. 3 KSG statuiert, anstrebt und die schrittweise Minderung mit einer geeigneten Regelungstechnik implementiert.⁸

Im brasilianischen Recht werden grundrechtsbasierte Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren aus Art. 225, caput CF und Art. 225, §§ 1ff. CF bejaht.⁹ Aus diesen folgen immanente Schutzpflichten, die zwar als immanenter Bestandteil multifunktionaler Grundrechtsinhalte anerkannt, aber noch nicht als eigenständige

⁵ Zum Kapitel 1 → § 2, C., III. und II., 2. und § 2, A., I., 3., a).

⁶ Zum Kapitel 1 → § 2, C., III. und II., 2. und § 2, A., I., 3., b).

⁷ Zum Kapitel 1 → § 2, C., III. und II., 1., c).

⁸ Zum Kapitel 1 → § 2, C., III. und I., 1., b).

⁹ Zum Kapitel 2 → § 4, A., IV. und § 4, B., III. und II., 1., d).

Normkategorie diskutiert werden.¹⁰ Der Ausgang der aktuellen, vor dem STF rechtshängigen Entscheidungen muss deshalb erst klären, wie immanente Schutzpflichten vor klimabezogenen Gefahren in Brasilien begründet werden.¹¹ Im deutschen Recht konnte auf eine umfassende in der Rechtsprechung und im Schrifttum diskutierte Dogmatik zurückgegriffen werden.

Gemäß Artikel 225, caput CF haben alle im Staatsgebiet lebenden Personen das Recht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt, die ein gemeinsames Gut des Volkes und Grundvoraussetzung für die gesunde Lebensqualität ist, die staatliche Gewalt und die Gemeinschaft haben die Verpflichtung, sie für heutige und zukünftige Generationen zu schützen und zu erhalten.¹² Das Umweltgrundrecht gewährleistet einen Umweltzustand, der eine gewisse Lebensqualität der Menschen sichert, die über das, was Essenziell für das Leben ist, hinausgeht. Die individuellen Grundrechte in Art. 5, caput CF und in Art. 6 CF, die das Recht auf Leben auf Gesundheit statuieren, entfalten daneben keine selbständige ökologische Bedeutung, sondern werden durch den Umweltschutz mitverwirklicht.¹³ Dass ökologische Schnittmengen zu individuellen Grundrechten auch vom Schrifttum nicht in Betracht gezogen werden, ist ein wesentlicher Unterschied zum deutschen Diskurs. Eine Gemeinsamkeit besteht aber dahingehend, dass Art. 225, caput CF auch keine Eigenrechte der Natur etabliert, eine Beeinträchtigung ist jedenfalls verfassungsrechtlich nur relevant, wenn sich Klimagefahren auf die individuellen Rechtsgüter der Menschen auswirken.

Das Umweltgrundrecht beinhaltet einen kollektiven Charakter, es wird als „diffuses Recht“ (*Direito Difuso*) aufgefasst, dass umweltbezogene Sachverhalte abschließend regelt. Im Unterschied zum deutschen Grundgesetz, kennt die brasilianische Verfassung damit ein unmittelbares Recht auf eine intakte Umwelt. Dabei werden außerdem keine internationalen Menschenrechte (hier der AMRK) herangezogen, um neue Norminhalte zu begründen, sondern höchstens, um die Justiziabilität der Umweltgrundrechts zu verstärken.¹⁴ Grund hierfür ist, dass das Umweltgrundrecht erst Jahre nach der

¹⁰ Zum Kapitel 2 → § 4, A., IV. und III., II.

¹¹ Zum Kapitel 2 → § 5, B., III., und § 5, C., III. und I., 1., 2. und 3.

¹² Zum Kapitel 2 → § 4, B., III. und II., 1., a) und b).

¹³ Zum Kapitel 2 → § 4, B., III. und II., 1., c).

¹⁴ Zum Kapitel 2 → § 4, B., III. und I., 1., 3.

Verkündung der Verfassung von der Rechtsprechung als fundamentales Recht anerkannt wurde.¹⁵

Bei der Bestimmung des Grundrechtsinhalts einer grundrechtsbasierten Schutzpflicht in Bezug zu den Schutzobjekten, muss beachtet werden, dass im Unterschied zum deutschen Recht, Grundrechtsinhalte im brasilianischen Verständnis über Prinzipien hergeleitet werden.¹⁶ Bedeutend ist das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung, der sozialen Funktion des Eigentums und der generationsübergreifenden Solidarität.¹⁷ Zusätzlich werden die sonstigen objektiven Umweltpflichten innerhalb der Verfassung zur Inhaltsbestimmung herangezogen, die stark durch das Umweltrecht beeinflusst wurde, das schon vor 1988 auf eine lange Tradition zurückblicken konnte.¹⁸ Zur Bestimmung des Grundrechtsinhalts wird im Schrifttum außerdem auf die bisherige Umweltrechtsprechung verwiesen.¹⁹

Das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot ist damit noch nicht greifbar.²⁰ Das nationale Klimaschutzgesetz regelt keine Mitigationsziele über 2020 hinaus und bezieht sich auch noch nicht auf die Klimaneutralität.²¹ Die aktuellen Klimaklagen und Meinungsäußerungen im Schrifttum mussten sich daher letztlich auf die internationalen Klimaschutzverpflichtungen Brasiliens als den entscheidenden Maßstab beziehen.²² Am Ende muss aber dogmatisch aufgearbeitet werden, ob das Vollzugsdefizit oder die Anpassungspflichten die Schwelle einer grundrechterheblichen Beeinträchtigung erreichen.²³ Die Gerichte werden hier wissenschaftliche Erkenntnisse einbeziehen, der Maßstab bleibt aber offen.²⁴ Die Politisierung der Verfassung deuten aber darauf hin, dass die Schwelle geringer sein könnte als im deutschen Recht. Die Interessenabwägung zugunsten der natürlichen Umwelt und eine daraus folgende stärkere Gewichtung erscheint möglich, hängt aber von einer Einzelfallbetrachtung ab.²⁵ Die richterliche

¹⁵ Zum Kapitel 2 → § 4, A., IV. und I.

¹⁶ Zum Kapitel 2 → § 4, A., IV. und II, III.

¹⁷ Zum Kapitel 2 → § 3, B., IV. und II., 1., d).

¹⁸ Zum Kapitel 2 → § 3, B., IV. und II., 2.

¹⁹ Zum Kapitel 2 → § 4, C., IV. und III., 2., c) und § 5, B., und C.

²⁰ Zum Kapitel 2 → § 4, B., III. und § 5, B., I., 1.

²¹ Zum Kapitel 2 → § 3, C., III.

²² Zum Kapitel 2 → § 5, B., II. und § 5, C., I., 3., a).

²³ Zum Kapitel 2 → § 5, B., III. und § 5, C., III.

²⁴ Zum Kapitel 2 → § 5, B., II. und § 5, C., I., 3., c).

²⁵ Zum Kapitel 2 → § 5, B., III. und § 5, C., I., 3., b).

Kontrolldichte könnte von den Gerichten weit verstanden werden, weil im brasilianischen Verständnis den Richtern eine entscheidende Rolle zukommt, Schutzdefizite der staatlichen Entscheidungsträger zu beseitigen.²⁶ Es besteht die Möglichkeit, dass sich eine der Evidenzkontrolle ähnliche Beschränkung im brasilianischen Recht nicht durchsetzen wird.

Prozessual steht dem Einzelnen, anders als im deutschen Recht, keine Individualverfassungsbeschwerde zur Verfügung. Die subjektive Rechtsqualität des Art. 225, caput CF gilt im Ergebnis aber trotzdem als anerkannt. Die effektive Geltendmachung der Grundrechte hängt von unterschiedlichen „Konkretisierungsgraden“ ab, die gerade für kollektive Rechte als beschränkt gelten.²⁷ Auch hier unterscheidet sich das Rechtsverständnis beider Rechtsordnungen grundlegend.

Im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz, gewährleistet die brasilianische Verfassung vor allem Rechtsbehelfe, die ein objektives Rechtsschutzverfahren vor dem STF (*Supremo Tribunal Federal*) als „*public interest litigation*“ ermöglichen.²⁸ Im deutschen Grundgesetz können diese mit der abstrakten Normenkontrolle gemäß 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76ff. BVerfGG verglichen werden, mit dem Unterschied, dass auch individuelle und kollektive Grundrechtsverletzungen geltend gemacht werden können. Das STF nimmt dann eine objektive Überprüfung eines gesetzlichen oder exekutiven Unterlassens mit dem gesamten Verfassungstext vor.

In der brasilianischen Verfassung kann gegen staatliches Unterlassen die ADO gemäß Art. 103, § 2 CF erhoben werden, eine Klage, die auf die Feststellung eines verfassungswidrigen Unterlassens einer Gesetzgebung oder Verwaltungsmaßnahme mit dem gesamten Verfassungsrecht zielt.²⁹ Zudem die ADPF gemäß Art. 102, § 1 CF, die im Grenzfall zwischen Handlung und Unterlassung und bei vorkonstitutionellen und gemeindlichen Rechtsakten, die Feststellung der Verfassungswidrigkeit mit dem gesamten Verfassungsrecht ermöglicht.³⁰ Nur bestimmte Repräsentanten, vor allem NGOs und politische Parteien können abstrakte Normenkontrollverfahren vor dem STF

²⁶ Zum Kapitel 2 → § 5, B., III. und § 5, C., III.

²⁷ Zum Kapitel 2 → § 4, A., IV. und II. und III.

²⁸ Zum Kapitel 2 → § 4, C., IV. und II., 3. und § 5, B., II. und III.

²⁹ Zum Kapitel 2 → § 4, C., IV. und II., 1., b).

³⁰ Zum Kapitel 2 → § 4, C., IV. und II., 1., c).

initiierten.³¹ Die richterlichen Anordnungsbefugnisse sind aber in der Folge limitiert. Nach den Prozessvoraussetzungen der abstrakten Normenkontrolle ermöglichen diese nur Feststellungsurteile gemäß Art. 103, § 2 CF; Art. 12-H, caput Gesetz Nr. 9.868/99 (für die ADO) bzw. Art. 10, caput Gesetz Nr. 9.882/99 (für die ADPF). Es bleibt daher abzuwarten, ob die Klagen, gerade die die aktuell eher organstreitähnlich wirken, auch Nachbesserungspflichten gegenüber der Legislative oder Exekutive auslösen können. Die aktuell rechtshängigen Klagen beziehen sich noch auf Vollzugsdefizite. In diesem Kontext wird die richterliche Kontrolldichte zu problematisieren sein. Der „*judicial activism*“ wird in Brasilien aber als Möglichkeit gewertet, die mangelnde Konkretisierung des aktuellen Klimaschutzniveaus zu beseitigen.³²

Daneben haben die im brasilianischen Recht traditionell starken Verbandsklagen, darunter vor allem die ACP (*Ação Civil Pública*), bei der Durchsetzung immanenter Schutzpflichten keine Rolle in der Praxis erhalten.³³ Dennoch ist dieses Ergebnis nicht mit den im deutschen UmwRG vorgesehen Verbandsklagerechten vergleichbar. In Brasilien wurde der kollektive Rechtsschutz als „ökologischer Restitutionsanspruch“ vom Gesetzgeber eingeführt, bevor der Grundrechtskatalog in der aktuellen Verfassung von 1988 verabschiedet wurde.³⁴ Die von der Rechtsprechung entwickelten Prinzipien haben den Grundrechtsdiskurs dann maßgeblich beeinflusst.³⁵ Das gilt für die Annahme, dass Umweltpflichten eine Verantwortlichkeit auslösen, die zu einer grundrechtlichen Beeinträchtigung führen. Die in der Verfassung konstituierten Handlungspflichten, die aus dem einfachen Umweltrecht herrühren, haben so eine verfassungsrechtliche Konnotation erlangt, die ordnungsrechtlich ist. Daher wird es auf der Rechtsfolgenseite auch nicht auf eine Zielerreichung ankommen.

³¹ Zum Kapitel 2 → § 4, C., IV. und II., 1.

³² Zum Kapitel 2 → § 3, B., IV. und § 3, B., III.

³³ Zum Kapitel 2 → § 4, C., IV., III., 2. und § 5, I.

³⁴ Zum Kapitel 2 → § 4, C., IV., III. und A., I.

³⁵ Zum Kapitel 2 → § 5, B., III. und § 5, C., III. und § 4, C., IV. und III., 2., c).

B. Weiterentwicklung der Diskussion im deutschen Recht

Die aktuelle brasilianische Verfassung von 1988 ist das Ergebnis des Demokratisierungswillens nach dem Ende der Militärdiktatur. Die Veränderungsprozesse, die mit dem Ende der Diktatur angestoßen worden waren und in der Folge verfassungsrechtlich verankert worden sind, sind auch heute noch für das brasilianische Umweltrecht virulent. Die Bedeutung für das brasilianische Umweltrecht, dass sich bereits seit den 70er Jahren entwickelte, liegt einerseits im textuellen Aufschwung bestehender einfachrechtlicher Grundsätze und Prinzipien und andererseits in der eigenständigen Schaffung neuer Umweltrechte, die sich für ökologische Werte und ihre Einbeziehung in andere Lebensbereiche aussprechen. Die herrschenden Verfassungsrechtslehre ist damit das Ergebnis eines einzigartigen Verständnisses und gilt als unverwechselbares Kennzeichen des brasilianischen Konstitutionalismus. Die neue Verfassung und ihr umfangreicher Grundrechtskatalog erforderten auch in der theoretischen Rechtswissenschaft neue Interpretationsparadigmen. Die Ansätze können also nicht einfach auf eine fremde Rechtsordnung übertragen werden, allerdings können die folgenden Erwägungen dazu dienen, die Debatte grundrechtsbasierter Schutzpflichten im deutschen Recht vor klimabezogenen Gefahren weiterzuentwickeln.

I. Über immanente Schutzrechte

Nach der aktuellen Entscheidung des BVerfG hat sich die Tauglichkeit dieser Abgrenzung erneut relativiert, indem der Schutzbereich der Freiheitsrechte zugunsten einer „Vorwirkung“ ausgedehnt wurde. Im brasilianischen Recht existiert eine solche Kontroverse nicht. Das besondere des brasilianischen Diskurses ist, dass eine „Multifunktionalität“ der Grundrechte als anerkannt gilt, zu der auch eine Schutzverpflichtung gehört. Nach dem brasilianischen Grundrechtsverständnis ist die Schutzaufgabe immanenter Bestandteil der Grundrechtsinhalte. Die Bestimmung verfassungsrechtlicher Garantiebereiche folgt einer einzigen Abwägung, die auch andere objektiv-rechtliche Verfassungsinhalte bei der Bestimmung des „definitiven“ Grundrechtsanspruchs berücksichtigt. Hierin liegt der maßgebliche Unterschied zu

grundrechtlichen Schutzpflichten nach dem deutschen Grundrechtsverständnis. In Anbetracht dessen könnte es für den deutschen Rechtsdiskurs interessant sein, einen verstärkten Dialog über die bisherige Abgrenzung zu führen.

II. Über Einführung objektiver Klimaschutzpflichten

Brasilien kennt mit 225, caput CF ein Umweltgrundrecht, das Umweltinteressen erfasst und abschließend regelt. Das Umweltgrundrecht gewährleistet einen Umweltzustand, der eine gewisse Lebensqualität der Menschen sichert, die über das, was Essenziell für das Leben ist, hinausgeht. In seinen nachfolgenden Paragraphen werden detaillierte ausdrückliche objektive Umweltpflichten geregelt, die auf gesetzliche Kodifikationen verweisen, die bereits vor der Verfassung von 1988 eingeführt worden waren. Daher war es in der bisherigen Rechtsprechung nicht notwendig, auf ein bestimmtes Gefahrenniveau hinzuweisen. Die parlamentarischen Entscheidungen schaffen zudem mehr Akzeptanz für die zu ergreifenden Klimaschutzmaßnahmen. Diese Systematik, die sich historisch erklärt, kann nicht einfach auf das deutsche Grundrechtsverständnis übertragen werden. Objektive Klimaschutzpflichten werden jedenfalls nunmehr auch einfachgesetzlich im Klimaschutzgesetz geregelt.

III. Über Teilschutzziele als Kontrollgegenstände

Brasilianische Klimaklagen, die eine Schutzverpflichtung behaupten, konzentrieren sich nicht auf abstrakte Klimaschutzziele, sondern konkrete Teilziele, deren Nichtvollzug angegriffen wurde. Gleichwohl es um Vollzugsdefizite ging, deren Bedeutung sich für Brasilien aus dem Kontext des Umweltrechts erklärt, müssen im deutschen Rechtsdiskurs Teilschutzziele als Anknüpfungspunkte einer grundrechtsbasierten Schutzpflichtverletzung erst noch diskutiert werden.

IV. Über Rolle eines Umweltgrundrechts

Zwar kennt die brasilianische Verfassung schon seit mehr als zwanzig Jahren ein Umweltgrundrecht. Allerdings hat die brasilianische Verfassung mit der Implementierung eines Umweltgrundrechts die Debatte um die eigentliche Anwendung und Auslegung nicht beendet. Das Umweltgrundrecht ist nicht konkret genug, um aus sich selbst heraus einen inhaltlichen Maßstab zu bilden. Die genaue Definition und Bestimmung des inhaltlichen Maßstabes stehen auch in Brasilien noch aus, denn die besondere Entstehungsgeschichte des Grundrechtskatalogs hat dazu beigetragen, dass greifbare Bewertungsmaßstäbe bis heute fehlen. Für den deutschen Rechtsdiskurs muss berücksichtigt werden, dass auch die Existenz eines Umweltgrundrechts nicht bedeutet, dass jegliche Klimaschutzmaßnahmen in der gerichtlichen Auseinandersetzung durchgesetzt werden können. Viel mehr noch als abstrakte Grundrechte, sollten konkrete gesetzliche Entscheidungen den Fahrplan definieren, die die grundrechtlichen Schutzpflichten schon heute konkretisieren. Erste Ansätze zeigt das Bundes-Klimaschutzgesetz bereits, das ein agiles System von Klimaschutzmaßnahmen eingeführt hat, die die Bundesregierung gemeinsam mit zahlreichen Akteuren umzusetzen hat. Je konkreter die vorgesehenen Maßnahmen sind, desto besser können grundrechtliche Schutzpflichten und das maßgebliche Gesundheitsniveau definiert werden.

V. Über abstrakte Normenkontrolle

Bei Art. 225, caput CF handelt es sich nicht um ein individuelles Recht des Einzelnen, sondern um ein sogenanntes kollektives Recht, das als diffus bezeichnet wird. Gleichwohl das Umweltgrundrecht als Jedermannsrecht gilt, wird seine prozessuale Durchsetzung durch diese Charakterisierung allen zugesprochen, sodass der Einzelne von der Rechtsdurchsetzung ausgeschlossen ist. Im brasilianischen Rechtsdiskurs wird die Subjektrechtsqualität der Grundrechte zwar bejaht, die „Intensität der Subjektrechtsqualität“ hänge aber von der „Durchschlagskraft“ und von den unterschiedlichen „Konkretisierungsgraden“ ab. Nach der „kollektivistischen Konstruktion“ bleibt der Umweltschutz zudem eng mit individuellen fundamentalen

Rechten verbunden, da diese durch den Umweltschutz mitverwirklicht werden. Die Verteidigung des Art. 225, caput CF kann mit dem abstrakten Normenkontrollverfahren, das Feststellungsurteile gegen legislative und zum Teil auch exekutive verfassungswidrige Maßnahmen ermöglicht, vor dem STF erfolgen. Dieses Verfahrensinstrument kann daher auch für den deutschen Rechtsdiskurs neue Impulse liefern, die Rolle der abstrakten Normenkontrolle zu diskutieren. Diese gewährleistet die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz und ermöglicht die Prüfung objektiver Verfassungsinhalte, wie die der klimabezogenen Interessen.

VI. Über Verbandsklagerechte

In Brasilien wurde ein mehrstufiges System von Rechtsbehelfen ermittelt, das auch die Verteidigung von Grundrechtsverletzungen im Instanzenzug einbezieht. Diese sind klassischerweise auch nur für bestimmte Repräsentanten eröffnet. In der deutschen Rechtswissenschaft werden die aktuellen Verbandsklagerechte zwar schon im Ansatz diskutiert, aber noch nicht in Bezug auf die Möglichkeit weitere Vollzugsdefizite anzugreifen. Gerade aber hinsichtlich der Konkretisierung des Klimaschutzgesetzes werden in Zukunft die Klimaschutzmaßnahmen geregelt, die damit einer Überprüfung zugänglich sind. Im Rahmen des deutschen Rechtsdiskurses könnten neue Ansätze erörtert werden, die den anerkannten Vereinigungen die Durchsetzung des objektiven Rechts und damit verbundener objektiver Klimaschutzpflichten ermöglichen würden.

Anhang I: Auszug aus der brasilianischen Bundesverfassung (CF)

Präambel¹

Wir, die Vertreter des brasilianischen Volkes, haben uns in einer nationalen Verfassungsgebenden Versammlung eingefunden, um einen demokratischen Staat zu errichten, der dazu bestimmt ist, die Ausübung der sozialen und individuellen Rechte, der Freiheit, der Sicherheit, des Wohlergehens, der Entwicklung, der Gleichheit und der Gerechtigkeit als oberste Werte einer brüderlichen, pluralistischen und vorurteilsfreien Gesellschaft zu gewährleisten, die auf sozialer Harmonie gründet und in der inneren und internationalen Ordnung der friedlichen Lösung von Konflikten verpflichtet ist, erlassen unter dem Schutz Gottes die folgende VERFASSUNG DER BUNDESREPUBLIK BRASILIEN.

TITEL I²

DIE GRUNDPRINZIPIEN

Artikel 1. Die Bundesrepublik Brasilien, die aus der unauflöslichen Vereinigung ihrer Bundesstaaten, Gemeinden und dem Bundesdistrikt besteht, ist als demokratischer

¹ Es handelt sich um eine freie Übersetzung der Verfasserin der achten und aktuellen Verfassung Brasiliens v. 05.10.1988 (DOU v. 05.10.1988, 1) mit der Berücksichtigung der 109. Verfassungsänderung (EC) v. 15.03.2021 (DOU v. 16.03.2021, 4). Die im amtlichen Text enthaltenen Angaben über die Verfassungsänderungen werden nur bei Relevanz kenntlich gemacht. Die bisherige und einzige, umfassende Verfassungsübersetzung von *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991, ist mittlerweile aufgrund der vielen Verfassungsänderungen nicht mehr aktuell. Hinzukommen viele Übersetzungen in anderen rechtsvergleichenden Abhandlungen, die von dieser abweichen. Existieren mehrere Übersetzungsvorschläge über wesentliche Begrifflichkeiten für die vorliegende Untersuchung, wird dies kenntlich gemacht.

² Die brasilianische Verfassung ist in neun Titel gegliedert: Titel I (Die Grundprinzipien: Artikel 1 bis 4; Titel II (Die Grundrechte und -prinzipien: Artikel 5 bis 17); Titel III (Die Organisation des Staates: Artikel 18 bis 43); Titel I (Die Staatsgewalten: Artikel 44 bis 135); Titel V (Die Verteidigung des Staates und der demokratischen Institutionen: Artikel 136 bis 144); Titel VI (Die Besteuerung und der Haushalt: Artikel 145 bis 196); Titel VII (Die wirtschaftliche und finanzielle Ordnung: Artikel 170 bis 192); Titel VIII (Die soziale Ordnung: Artikel 193 bis 232); Titel IX (Die allgemeinen Verfassungsbestimmungen: Artikel 233 bis 250). Neben den Titeln (Título), existieren Kapitel (Capítulo), Abschnitte (Seção) und Unterabschnitte (Subseção).

Rechtsstaat konstituiert und hat folgende Fundamente:

- I - die Souveränität;
- II - die Staatsbürgerschaft;
- III - die Würde des Menschen;
- IV - die sozialen Werte der Arbeit und des freien Unternehmertums;
- V - der politische Pluralismus.

Einziger Paragraph. Alle Macht geht vom Volk aus, die sie durch gewählte Vertreter oder direkt im Rahmen dieser Verfassung ausübt.

Artikel 2. Die Legislative, Exekutive und Judikative sind Gewalten des Bundes, sie sind unabhängig und im Gleichgewicht zueinander.

Artikel 3. Die fundamentalen Ziele der Bundesrepublik Brasilien sind:

- I - eine freie, gerechte und solidarische Gesellschaft aufzubauen;
- II - die nationale Entwicklung zu gewährleisten;
- III - Armut und Marginalisierung zu beseitigen und soziale und regionale Ungleichheiten zu verringern;
- IV - das Wohl aller zu fördern, ohne Vorurteile hinsichtlich Herkunft, Rasse, Geschlecht, Hautfarbe, Alter und anderer Formen der Diskriminierung.

Artikel 4. Die Bundesrepublik Brasilien unterliegt in ihren internationalen Beziehungen den folgenden Prinzipien:

- I - nationale Unabhängigkeit;
- II - Vorrang der Menschenrechte;³
- III - Selbstbestimmungsrecht der Völker;
- IV - Nichtintervention;
- V - Gleichheit unter den Staaten;
- VI - Verteidigung des Friedens;
- VII - friedliche Beilegung von Konflikten;

³ Andere Übersetzung „Vorrang der Menschenrechte“ („prevalência dos direitos humanos“) in *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (7): „Vorherrschaft der Menschenrechte“. Für die vorgeschlagene Übersetzung „Vorrang der Menschenrechte“ vgl. *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (111).

VIII - Ablehnung von Terrorismus und Rassismus;

IX - Zusammenarbeit zwischen den Völkern für den Fortschritt der Menschheit;

X - Gewährung von politischem Asyl.

Einziges Paragraf. Die Bundesrepublik Brasilien strebt die wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Integration der Völker Lateinamerikas mit dem Ziel an, eine lateinamerikanische Völkergemeinschaft zu bilden.

TITEL II⁴

DIE GRUNDRECHTE UND -GARANTIEN

Kapitel I

Die individuellen und kollektiven Rechte und Pflichten

Artikel 5. Alle sind vor dem Gesetz gleich, ohne Unterscheidung irgendeiner Art, Brasilianern und im Lande ansässigen Ausländern wird die Unverletzlichkeit ihres Rechts auf Leben, Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Eigentum nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen gewährleistet:

I - Männer und Frauen sind nach dieser Verfassung gleich an Rechten und Pflichten;

II - niemand darf gezwungen werden, etwas zu tun oder zu unterlassen, außer nach dem Gesetz;

III - niemand wird der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterworfen; [...]

XVI - alle können sich unabhängig von einer Genehmigung friedlich und ohne Waffen an öffentlich zugänglichen Orten versammeln, sofern sie nicht eine am selben Ort bereits stattfindende Versammlung stören, eine vorherige Ankündigung ist bei der zuständigen Behörde erforderlich;

XVII - die Vereinigungsfreiheit für legale Zwecke ist unbegrenzt, paramilitärische Vereinigungen sind verboten; [...]

XXII - das Recht auf Eigentum ist garantiert;

XXIII - Eigentum soll seiner sozialen Funktion dienen;

⁴ Titel II wird aufgrund seiner Bedeutung für die vorliegende Arbeit in Abweichung zu den anderen Titeln umfassender dargestellt, um die Dimension der einzelnen Artikel zu verdeutlichen.

XXIV - das Gesetz legt das Verfahren für die Enteignung aus Gründen der öffentlichen Notwendigkeit oder Nützlichkeit oder aus sozialem Interesse fest, gegen gerechte und vorherige Entschädigung, außer in den Fällen, die in dieser Verfassung vorgesehen sind; [...]

XXXII - der Staat fördert, in Form von Gesetzen, den Schutz des Verbrauchers;

XXXIII - alle haben das Recht, von öffentlichen Organen Informationen zu erhalten, die im eigenen Interesse oder von kollektivem oder allgemeinem Interesse sind, die innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist unter Androhung von Strafe zur Verfügung gestellt werden müssen, mit Ausnahme solcher, deren Geheimhaltung für die Sicherheit der Gesellschaft und des Staates wesentlich sind;

XXXIV - allen wird gebührenfrei, unabhängig von der Zahlung Steuern, zugesichert:

a) das Recht, Petitionen an die staatlichen Gewalten zu richten zur Verteidigung von Rechten oder gegen Rechtswidrigkeit oder Machtmissbrauch;

XXXV - das Gesetz wird eine gerichtliche Nachprüfung einer Verletzung oder Gefährdung eines Rechts nicht ausschließen; [...]

LV - Prozessparteien in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren und Beschuldigte im Allgemeinen erhalten die Gewissheit eines kontradiktorischen Verfahrens und einer umfassenden Verteidigung mit den dazu gehörenden Mitteln und Ressourcen; [...]

LXVIII - „*Habeas-Corpus*“ ist immer zu gewähren, wenn jemand durch rechtswidrige oder missbräuchliche Machtausübung Gewalt oder Zwang in Bezug auf seine Bewegungsfreiheit erleidet oder zu erleiden droht;⁵

LXIX - ein Sicherheitsmandat⁶ wird zum Schutz eines, nicht durch „*Habeas-Corpus*“ oder „*Habeas-Data*“ geschützten, sicheren und bestimmten Rechts gewährt,⁷ wenn die

⁵ Zur vorgeschlagenen Übersetzung dieses Unterabschnitts („LXVIII - conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;“) vgl. *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (25). Mit dem Unterschied, dass die Klagemöglichkeit nicht auf rechtswidrige staatliche Eingriffe beschränkt ist.

⁶ Andere Übersetzung „Sicherheitsmandat“ („mandado de segurança“) in *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (25): „gerichtlichem Unterlassungsbefehl“; dem zustimmend *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (131). Zudem in *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (47): „Sicherheitsverfügung“. Für die vorgeschlagene Übersetzung „Sicherheitsmandat“ vgl. *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (107); *Wingert Ody*, Brasilianisches Recht 2017 (19). Keine direkte Übersetzung dieses Begriffes erfolgt z. B. in *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (128).

⁷ Andere Übersetzung „sicheren und bestimmten Rechts“ („direito líquido e certo“) in *Huf*, Die brasilianische

für die Rechtswidrigkeit oder den Machtmissbrauch verantwortliche Person ein Amtsträger oder ein Vertreter einer juristischen Person in Ausübung hoheitlicher Staatsgewalt ist;

LXX - das kollektive Sicherheitsmandat kann eingereicht werden von:

- a) politische Parteien, die im Nationalkongress vertreten sind;
- b) gewerkschaftliche Organisationen, Berufsverbänden oder Vereinigungen, die rechtmäßig konstituiert sind und seit mindestens einem Jahr zur Verteidigung der Interessen ihrer Mitglieder oder Gesellschafter tätig sind;

LXXI - ein Injunktionsmandat ist immer zu gewähren, wenn das Fehlen einer Regelungsnorm die Ausübung der verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten sowie der mit der Staatsangehörigkeit, Souveränität und Staatsbürgerschaft verbundenen Privilegien unmöglich macht;⁸

LXXII - „*Habeas-Data*“ ist zu gewähren:

- a) für die Kenntnisnahme von Informationen zu seiner Person, die in Registern oder Datenbanken staatlicher Stellen oder solchen öffentlichen Charakters enthalten sind;
- b) für die Berichtigung von Daten, wenn dies nicht durch ein geheimes Gerichts- oder Verwaltungsverfahren bevorzugt erreicht werden soll;

LXXIII - jeder Staatsbürger ist aktiv legitimiert, eine Popularklage einzureichen, um einen Akt zu annullieren, der das öffentliche Vermögen⁹ oder das Vermögen einer Einrichtung, an der der Staat beteiligt ist, die Verwaltungsmoral, die Umwelt und das historische und kulturelle Erbe schädigt, wobei der Kläger von den Gerichtskosten¹⁰

Verfassung 1991 (25): „unanfechtbare Rechtsansprüche“. Nur erklärend in *Wingert Ody*, *Brasilianisches Recht* 2017 (52, Rn. 46), wenn Existenz gesichert und Umfang des Rechts bekannt sei. Für die vorgeschlagene Übersetzung „sicheren und bestimmten Rechts“ vgl. *Ferreira Mendes*, *Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991* (47).

⁸ Andere Übersetzung „Injunktionsmandat“ („mandado de injunção“) in *Huf*, *Die brasilianische Verfassung 1991* (27): „gerichtlichen Anordnungsbefehl“. Zudem in *Angelin*, *Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006* (133): „Normerlassklage“. Zudem in *Mattei*, *Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016* (55): „gerichtlicher Regulierungsbefehl“. Keine direkte Übersetzung dieses Begriffes erfolgt in *Ferreira Mendes*, *Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991* (48); *Sarlet*, *Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997* (128); *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (142ff.); *Hübner Mendes*, in: *da Silva/Schmidt* (Hrsg.), *Verfassung Deutschland und Brasilien 2012*, 105 (120). Für die vorgeschlagene Übersetzung „Injunktionsmandat“ vgl. *Barbosa*, *Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008* (107); *Wingert Ody*, *Brasilianisches Recht 2017* (19).

⁹ Andere Übersetzung „öffentliche Vermögen“ („patrimônio público“) in *Ramos*, *Brasilianisches Umweltrecht 2005* (133): „öffentliche Güter“. Das öffentliche Vermögen ist damit ein besetzter Begriff.

¹⁰ Im Wortlaut des Verfassungstexts wird neben den zu tragenden Gerichtskosten auch eine Befreiung des „onus

befreit ist, es sei denn, er ist nachweisbar bösgläubig;¹¹

LXXIV - der Staat gewährt denjenigen, die die Unzulänglichkeit der Mittel nachweisen können, volle und kostenlose Rechtshilfe; [...]

LXXVII - die Klagen „*Habeas-Corpus*“ und „*Habeas-Data*“ sowie nach dem Gesetz für die Ausübung der Staatsbürgerschaft erforderlichen Handlungen sind unentgeltlich;

LXXVIII - allen werden im Gerichts- und Verwaltungsbereich eine angemessene Verfahrensdauer und die Mittel zur Sicherstellung einer zügigen Bearbeitung zugesichert.

§ 1. Die Normen, die die Grundrechte und -garantien bestimmen, werden unmittelbar angewendet.¹²

§ 2. Die Rechte und Garantien, die in dieser Verfassung zum Ausdruck kommen, schließen andere nicht aus, die sich aus dem System und den Prinzipien dieser Verfassung oder aus internationalen Verträgen ergeben, denen die Föderative Republik Brasilien beigetreten ist.

§ 3. Internationale Verträge und Übereinkommen über Menschenrechte, die in jeder Kammer des Nationalkongresses in zwei Runden mit drei Fünftel der Stimmen der jeweiligen Mitglieder angenommen werden, sind Verfassungsänderungen gleichgestellt.

§ 4. Brasilien unterwirft sich der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs, zu dessen Gründung es sich bekannt hat.

Kapitel II

Die sozialen Rechte

Artikel 6. Soziale Rechte nach dieser Verfassung ist das Recht auf Bildung, Gesundheit, Ernährung, Arbeit, Wohnung, Transport, Freizeit, Sicherheit, soziale Fürsorge, Schutz der

de sucumbência“ angeordnet. Es handelt sich um einen Prozentsatz des Streitwerts, den die unterliegende Partei zusätzlich an die siegende Partei zu zahlen hat und als Anreiz dient, wenig erfolgsversprechende Klagen nicht zu erheben. Eine Entsprechung im deutschen Recht gibt es nicht, daher ist die Übersetzung missverständlich, z. B. in *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (27).

¹¹ Andere Übersetzung „Aktivlegitimation aller Bürger“ („qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular“) in *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (103): „Jeder Bürger kann Popularklage erheben [...]“. Zudem in *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (27): „Jeder Staatsbürger hat das Recht, Popularklage [...] zu erheben [...]“. Zudem in *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (57): „ist jeder Staatsbürger befugt, vor dem zuständigen Gericht Klage zu erheben“.

¹² Zur vorgeschlagenen Übersetzung dieses Paragrafens vgl. *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (29).

Mutterschaft und der Kindheit und Unterstützung für die Mittellosen.

Artikel 7. Rechte der Arbeiter in der Stadt und auf dem Land, die auf die Verbesserung ihrer sozialen Lage gerichtet sind, sind: [...]

XVIII - Mutterschaftsurlaub, ohne Verlust der Beschäftigung oder des Gehalts, mit einer Dauer von einhundertzwanzig Tagen;

XIX - Vaterschaftsurlaub, unter den vom Gesetz festgelegten Bedingungen;

XX - Schutz des Arbeitsmarktes für Frauen durch spezifische Anreize im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen; [...]

XXII - Reduzierung der mit der Arbeit verbundenen Risiken durch Gesundheits-, Hygiene- und Sicherheitsstandards; [...]

XXXI - Verbot jeglicher Diskriminierung bei der Entlohnung und den Aufnahmekriterien für behinderte Arbeitnehmer; [...].¹³

Artikel 8. Die berufliche oder gewerkschaftliche Vereinigung ist frei, vorbehaltlich der folgenden Punkte: [...].¹⁴

Artikel 9. Das Streikrecht wird hiermit gewährleistet, und es obliegt den Arbeitnehmern, über die Zweckmäßigkeit seiner Ausübung und über die Interessen, die sie damit verteidigen sollen, zu entscheiden. [...].¹⁵

Artikel. 10 – Artikel. 11.

Kapitel III

Die Nationalität

Artikel 12. Brasilianer sind:

I - von Geburt:

a) diejenigen, die in der Bundesrepublik Brasilien geboren sind, auch wenn sie von ausländischen Eltern abstammen, vorausgesetzt, dass diese nicht im Dienst ihres Staates

¹³ Es folgen noch drei weitere Unterabschnitte (inc. XXXII bis XXXIV), gefolgt von einem einzigen Paragraphen (Einziger Paragraph „§ único“).

¹⁴ Es folgen noch acht weitere Unterabschnitte (inc. I bis VIII), gefolgt von einem einzigen Paragraphen (Einziger Paragraph „§ único“).

¹⁵ Es folgen noch zwei weitere Paragraphen (§ 1, § 2).

stehen;

b) im Ausland geborene Personen, die einen brasilianischen Vater oder eine brasilianische Mutter haben, vorausgesetzt, dass einer von ihnen im Dienst der Föderativen Republik Brasilien steht;

c) Personen, die im Ausland von einem brasilianischen Vater oder einer brasilianischen Mutter geboren wurden, sofern sie bei der zuständigen brasilianischen Behörde registriert sind oder ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Brasilien haben und sich jederzeit nach Erreichen der Volljährigkeit für die brasilianische Staatsangehörigkeit entscheiden;

II - durch Einbürgerung: [...].

§ 3. Die folgenden Positionen sind ausschließlich für gebürtige Brasilianer vorgesehen:

I - des Präsidenten und des Vizepräsidenten der Republik;

II - des Präsidenten der Abgeordnetenversammlung;

III - des Präsidenten des Bundessenats;

IV - der Richter des Obersten Bundesgerichtshofs;

V - der diplomatischen Karriere;

VI - der Offiziere der Streitkräfte;

VII - des Staatsministers für Verteidigung. [...]¹⁶

Artikel 13. Portugiesisch ist die offizielle Sprache der Bundesrepublik Brasilien.

§ 1. Die Nationalflagge, die Hymne, das Wappen und das Siegel sind Symbole der Bundesrepublik Brasilien. [...]¹⁷

Kapitel IV

Die politischen Rechte

Artikel 14. Die Ausübung der Volkssouveränität erfolgt in allgemeiner, unmittelbarer und geheimer Wahl, die für alle gleichwertig ist, und nach Maßgabe der Gesetze durch

I - Plebiszit;

II - Referendum;

¹⁶ Es folgt noch ein weiterer Paragraph (§ 4).

¹⁷ Es folgt noch ein weiterer Paragraph (§ 2).

III - Volksinitiative. [...] ¹⁸

Artikel 15. Die Annullierung politischer Rechte ist verboten, deren Verlust oder Aussetzung nur in folgenden Fällen erfolgen darf: [...] ¹⁹

Artikel 16. Das Gesetz, das das Wahlverfahren ändert, tritt am Tag seiner Veröffentlichung in Kraft und gilt nicht für Wahlen, die innerhalb eines Jahres ab dem Tag seiner Wirksamkeit stattfinden.

Kapitel V

Die politischen Parteien

Artikel 17. Die Gründung, der Zusammenschluss, die Eingliederung und das Erlöschen von politischen Parteien ist frei, wobei die nationale Souveränität, die demokratische Ordnung, das Mehrparteiensystem, die Grundrechte der menschlichen Person und die folgenden Gebote gewahrt bleiben: [...] ²⁰

TITEL III

DIE ORGANISATION DES STAATES

Kapitel I

Die politisch-administrative Organisation

Artikel 18. Die politisch-administrative Organisation der Bundesrepublik Brasilien besteht aus dem Bund, den Bundesstaaten, dem Bundesdistrikt und den Gemeinden, die alle nach Maßgabe dieser Verfassung selbständig sind.

§ 1. Brasília ist die Bundeshauptstadt. [...]

Artikel 19.

¹⁸ Es folgen noch elf weitere Paragraphen (§§ 1 bis 11).

¹⁹ Es folgen vier weitere Unterabschnitte (inc. I bis IV).

²⁰ Es folgen noch vier weitere Unterabschnitte (inc. I bis IV), gefolgt von fünf weiteren Paragraphen (§ 1 bis 5).

Kapitel II

Der Bund

Artikel 21. Der Bund ist zuständig: [...]

XII - direkt oder durch Genehmigung, Konzession oder Erlaubnis zu unterhalten:

- a) die Rundfunksendungen, Ton- und Bildübertragungen;
- b) elektrische Energiedienstleistungen und -anlagen sowie die Nutzung von Wasserkraft für Energiezwecke, in Einvernehmen mit den Bundesstaaten, in denen sich die Wasserkraftpotenziale befinden; [...]

XIX - ein nationales System für die Bewirtschaftung von Wasserressourcen einzurichten und Kriterien für die Erteilung von Nutzungsrechten festzulegen; [...]

XX - Richtlinien für die Stadtentwicklung, einschließlich Wohnungsbau, sanitärer Grundversorgung und städtischem Transportwesen, festzulegen;

XXI - Grundsätze und Richtlinien für das nationale Straßennetz festzulegen; [...]

XXIII - nukleare Dienstleistungen und Einrichtungen jeglicher Art zu erforschen und ein staatliches Monopol über Forschung, Bergbau, Anreicherung und Wiederaufbereitung, Industrialisierung und Handel mit Uranerzen und seinen Nebenprodukten auszuüben, unter Einhaltung der folgenden Grundsätze und Bedingungen:

- a) alle nuklearen Aktivitäten auf brasilianischem Territorium sind nur zu friedlichen Zwecken und nach Zustimmung durch den Nationalkongress erlaubt; [...]
- d) die zivilrechtliche Haftung für Nuklearschäden ist unabhängig von einem Verschulden; [...].

Artikel 22. Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

I - Zivil-, Handels-, Straf-, Prozess-, Wahl-, Agrar-, See-, Luft-, Raum- und Arbeitsrecht;

II - Enteignung; [...]

IV - Wasser, Energie, Informationstechnologie, Telekommunikation und Rundfunk; [...]

IX - Leitlinien für die nationale Verkehrspolitik;

X - Regime der Häfen, See-, Fluss-, See-, Luft- und Raumfahrtschifffahrt;

XI - Transit und Transport;

XII - Lagerstätten, Bergwerke, sonstige Bodenschätze und Metallurgie; [...]

XXVI - nukleare Aktivitäten jeglicher Art; [...].

Einzigster Paragraph. Durch ein Ergänzungsgesetz können die Bundesstaaten ermächtigt werden, zu bestimmten Fragen der in diesem Artikel aufgeführten Angelegenheiten eigene Rechtsvorschriften zu erlassen.

Artikel 23. Der Bund, die Bundesstaaten, der Bundesdistrikt und die Gemeinden haben die gemeinsame Zuständigkeit:

I - die Bewahrung der Verfassung, der Gesetze und der demokratischen Institutionen zu überwachen und das öffentliche Vermögen zu bewahren; [...]

III - Dokumente, Werke und andere Güter von historischem, künstlerischem und kulturellem Wert, Denkmäler, bedeutende Naturlandschaften und archäologische Stätten zu schützen;

VI - die Umwelt zu schützen und die Umweltverschmutzung in all ihren Formen zu bekämpfen;

VII - Wälder, Fauna und Flora zu erhalten; [...].

Einzigster Paragraph. Durch Ergänzungsgesetze werden Normen für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Bundesstaaten, dem Bundesdistrikt und den Gemeinden festgelegt, um eine ausgewogene Entwicklung und Wohlfahrt auf nationaler Ebene zu erreichen.

Artikel 24. Dem Bund, den Bundesstaaten und dem Bundesdistrikt obliegt die konkurrierende Gesetzgebung über: [...]

VI - Wälder, Jagd, Fischerei, Fauna, Naturschutz, Schutz des Bodens und der natürlichen Ressourcen, Umweltschutz und Kontrolle der Umweltverschmutzung;

VIII - Haftung für Schäden an der Umwelt, an Verbrauchern, an Gütern und Rechten von künstlerischem, ästhetischem, historischem, touristischem und landschaftlichem Wert; [...]

XII - soziale Fürsorge, Schutz und Verteidigung der Gesundheit; [...].

§ 1. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung ist die Zuständigkeit des Bundes auf die Festlegung allgemeiner Regeln beschränkt.

§ 2. Die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung über allgemeine Vorschriften schließt die ergänzende Zuständigkeit der Bundesstaaten nicht aus.

§ 3. In Ermangelung eines Bundesgesetzes über allgemeine Vorschriften üben die Bundesstaaten die volle Gesetzgebungskompetenz zur Regelung ihrer Besonderheiten aus.

§ 4. Der Vorrang eines Bundesgesetzes über allgemeine Vorschriften hebt die Wirksamkeit des bundesstaatlichen Gesetzes auf, soweit es ihm entgegensteht.

Kapitel III

Die Bundesstaaten

Artikel 25. Die Bundesstaaten werden durch Verfassungen und Gesetze organisiert und regiert, die sie sich selbst unter Beachtung der Grundsätze dieser Verfassung geben.

§ 1. Die Befugnisse, die den Bundesstaaten durch diese Verfassung nicht untersagt sind, sind ihnen vorbehalten. [...]

Artikel 26. – Artikel 28.

Kapitel IV

Die Gemeinden

Artikel 29.

Artikel 30. Die Gemeinden sind zuständig:

I - zu Gesetzgebung in Angelegenheiten von lokalem Interesse;

II - die Gesetzgebung des Bundes und der Bundestaaten in den verbleibenden Spielräumen zu ergänzen; [...].

Artikel 31.

Kapitel V bis VI

[...]

Artikel 32. – Artikel 36.

Kapitel VII

Die Verwaltung

Artikel 37. Die unmittelbare und mittelbare öffentliche Verwaltung jeder der Gewalten

des Bundes, der Bundesstaaten, des Bundesdistrikts und der Gemeinden muss den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit, der Unpersönlichkeit, der Sittlichkeit, der Öffentlichkeit und der Wirtschaftlichkeit sowie den Folgenden entsprechen: [...].

Artikel 38. – Artikel 43.

TITEL IV

DIE STAATSGEWALTEN

Kapitel I

Die Legislative

Abschnitt I

Der Nationalkongress

Artikel 44. Die Legislative wird vom Nationalkongress ausgeübt, der sich aus der Abgeordnetenkammer und dem Bundessenat zusammensetzt.

Einziger Paragraph. Jede Legislaturperiode hat eine Dauer von vier Jahren.

Artikel 45. Die Abgeordnetenkammer setzt sich aus Vertretern des Volkes zusammen, die [...] nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden. [...]

Artikel 46. Der Bundessenat setzt sich aus Vertretern der Bundestaaten und des Bundesdistrikts zusammen, die nach dem Mehrheitsprinzip gewählt werden. [...]

Artikel 47. Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen [...] werden die Beratungen jeder Kammer und ihrer Ausschüsse durch Mehrheitsbeschluss gefasst, wobei die absolute Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend sein muss.

Abschnitt II

Die Eigenschaften des Nationalkongresses

Artikel 48. Dem Nationalkongress obliegt es, abgesehen von den spezifischen Art. 49, 51 und 52, über alle in die Zuständigkeit des Bundes fallenden Angelegenheiten zu entscheiden, insbesondere über: [...].

Artikel 49. Der Nationalkongress ist allein zuständig:

I - endgültig über internationale Verträge, Vereinbarungen oder Handlungen beschließen, die belastende Lasten oder Verpflichtungen für das nationale Vermögen mit sich bringen; [...]

V - um normative Handlungen der Exekutive zu stoppen, die die Regelungsbefugnis oder die Grenzen der legislativen Delegation überschreiten; [...]

X - die Handlungen der Exekutive, einschließlich derjenigen der indirekten Verwaltung, direkt oder durch eines ihrer Häuser zu überwachen und zu kontrollieren;

XI - über die Wahrung seiner Gesetzgebungskompetenz gegenüber den normativen Zuschreibungen der anderen Gewalten zu wachen; [...].

Artikel 50.

Abschnitt III

Die Abgeordnetenversammlung

Artikel 51. Die Abgeordnetenversammlung ist ausschließlich zuständig: [...]

III - seine Geschäftsordnung zu erstellen; [...].

Abschnitt IV

Der Bundessenat

Artikel 52. Der Bundessenat ist ausschließlich zuständig: [...]

X - den Vollzug eines Gesetzes, das durch eine rechtskräftige Entscheidung des Obersten Bundesgerichtshofs für verfassungswidrig erklärt wurde, ganz oder teilweise auszusetzen; [...]

XII - seine Geschäftsordnung zu erstellen; [...].

Abschnitt V

Die Abgeordneten und die Senatoren

Artikel. 53 – Artikel. 56.

Abschnitt VI

Die Sitzungen

Artikel 57. Der Nationalkongress tagt jährlich in der Bundeshauptstadt vom 2. Februar bis zum 17. Juli und vom 1. August bis zum 22. Dezember. [...]

§ 3. Außer in den in dieser Verfassung vorgesehenen Fällen treten die Abgeordnetenversammlung und der Bundessenat zu einer gemeinsamen Sitzung zusammen, um

I - die Legislaturperiode zu eröffnen; [...].

II - die allgemeine Geschäftsordnungen zu erarbeiten [...];

Abschnitt VII

Die Ausschüsse

Artikel 58. Der Nationalkongress und seine Kammern haben ständige und nichtständige Ausschüsse, die auf die Art und Weise und mit den Zuständigkeiten gebildet werden, die in den jeweiligen Verordnungen oder in dem Gesetz, das zu ihrer Bildung führt, vorgeschrieben sind. [...]

Abschnitt VIII

Das Gesetzgebungsverfahren

Unterabschnitt I

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 59. Das Gesetzgebungsverfahren umfasst die Vorbereitung von:

I - Verfassungsänderungen;

II - Ergänzungsgesetzen;

III - einfachen Gesetzen;

IV - delegierten Gesetzen;

V - vorläufigen Maßnahmen;²¹

VI - Gesetzesdekreten;

VII - Resolutionen.

Einziges Paragraph. Ein Ergänzungsgesetz regelt die Vorbereitung, Ausarbeitung,

²¹ Andere Übersetzung „vorläufige Maßnahme“ („Medida Provisória“) in *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (129): „provisorische Maßnahme“. Für die vorgeschlagene Übersetzung vgl. *Wingert Ody*, Brasilianisches Recht 2017 (21): „vorläufige oder befristete Maßnahme“.

Änderung und Konsolidierung von Gesetzen.

Unterabschnitt II Verfassungsänderungen

Artikel 60. Die Verfassung kann durch einen Vorschlag geändert werden:

I - von mindestens einem Drittel der Mitglieder der Abgeordnetenversammlung oder des Bundessenats;

II - des Präsidenten der Republik;

III - von mehr als der Hälfte der Gesetzgebenden Parlamente der Bundesstaaten, die sich jeweils mit einer relativen Mehrheit ihrer Mitglieder äußern.

§ 1. Die Verfassung darf während einer Bundesintervention, eines Verteidigungszustandes oder eines Belagerungszustandes nicht geändert werden.

§ 2. Der Antrag wird in jeder Kammer des Nationalkongresses in zwei Beratungen diskutiert und abgestimmt und gilt als angenommen, wenn er in beiden Beratungen drei Fünftel der Stimmen der jeweiligen Mitglieder erhält.

§ 3. Die Änderung der Verfassung wird von den Präsidien der Abgeordnetenversammlung und des Bundessenats, entsprechend der laufenden Nummer verkündet.

§ 4. Der Änderungsvorschlag, der auf die Abschaffung des Folgenden zielt, darf nicht Gegenstand der Beratung sein:

I - die föderative Staatsform;

II - die direkte, geheime, allgemeine und periodische Wahl;

III - die Trennung der Gewalten;

IV - individuelle Rechte und Garantien.

§ 5. Die in einem abgelehnten oder als beeinträchtigt angesehenen Änderungsantrag enthaltene Angelegenheit kann nicht Gegenstand eines neuen Antrags in derselben Legislaturperiode sein.

Unterabschnitt III Die Gesetze

Artikel 61. Die Initiative für ergänzende und einfache Gesetze steht jedem Mitglied oder jeder Kommission der Abgeordnetenversammlung, des Bundessenats oder des

Nationalkongresses, dem Präsidenten der Republik, dem Obersten Bundesgerichtshofs [STF], den Obergerichtshöfen,²² dem Generalstaatsanwalt der Republik und den Bürgern in den in dieser Verfassung festgelegten Formen zu. [...]

Artikel 62. In Fällen von Bedeutung und Dringlichkeit kann der Präsident der Republik vorläufige Maßnahmen mit Gesetzeskraft erlassen und legt sie unverzüglich dem Nationalkongress vor.

§ 1. Der Erlass von vorläufigen Maßnahmen ist verboten in Angelegenheiten:

I - verwandt mit:

- a) Nationalität, Staatsbürgerschaft, politische Rechte, politische Parteien und Wahlrecht;
- b) Strafrecht, Strafprozessrecht und Zivilprozessrecht;
- c) die Organisation der Justiz und der Staatsanwaltschaft, die Laufbahn und die Garantien ihrer Mitglieder;
- d) Mehrjahrespläne, Haushaltsrichtlinien, Budget [...];

II - die auf die Einbehaltung oder Beschlagnahme von Vermögenswerten [...] oder anderen finanziellen Vermögenswerten abzielt;

III - reserviert für Ergänzungsgesetze;

IV - bereits geregelt in einem vom Nationalkongress genehmigten Gesetzentwurf und der die Sanktion oder das Veto des Präsidenten der Republik erwartet. [...]

§ 3. Vorläufige Maßnahmen, mit Ausnahme der in den §§ 11 und 12 festgelegten Bestimmungen, verlieren vom Zeitpunkt ihres Erlasses an ihre Wirksamkeit, wenn sie nicht innerhalb von sechzig Tagen, die gemäß § 7 einmalig um den gleichen Zeitraum verlängert werden kann, in ein Gesetz umgewandelt werden, der Nationalkongress regelt die sich im Anschluss ergebenden Rechtsverhältnisse durch Gesetzesdekret. [...]

§ 5. Die Entscheidung der Kammern des Nationalkongresses über die Begründetheit der vorläufigen Maßnahmen hängt von der vorherigen Prüfung der Übereinstimmung mit ihren verfassungsmäßigen Voraussetzungen ab.

§ 6. Wird die vorläufige Maßnahme nicht innerhalb von fünfundvierzig Tagen ab ihrer

²² Obergerichtshof („Tribunais Superiores“) ist zum einen das STJ (Superior Tribunal de Justiça) der ordentlichen Gerichtsbarkeit und das TST (Tribunal Superior do Trabalho), das STM (Superior Tribunal Militar) sowie das TSE (Tribunal Superior Eleitoral) der außerordentlichen Gerichtsbarkeit (in dieser Reihenfolge: Oberste Arbeitsgerichts-, Militärgerichts- und Wahlgerichtshof). Vgl. Art. 92 CF.

Veröffentlichung geprüft, so tritt sie anschließend in jeder Kammer des Nationalkongresses in ein Dringlichkeitsverfahren ein, und alle anderen legislativen Beratungen der Kammern, werden bis zum Abschluss der Abstimmung ausgesetzt. [...]

§ 9. Es obliegt dem gemeinsamen Ausschuss der Abgeordneten und Bundessenatoren, die vorläufigen Maßnahmen zu prüfen und eine Stellungnahme dazu abzugeben, bevor sie in einer getrennten Sitzung vom Plenum jeder der beiden Kammern des Nationalkongresses geprüft wird.

§ 10. Es ist verboten, in der gleichen Legislaturperiode eine vorläufige Maßnahme, die abgelehnt wurde oder die durch Zeitablauf ihre Wirksamkeit verloren hat, erneut zu erlassen.

§ 11. Ist das in § 3 genannte Gesetzesdekret nicht innerhalb von sechzig Tagen nach der Ablehnung oder dem Verlust der Wirksamkeit einer vorläufigen Maßnahme erlassen, so gelten die während ihrer Wirksamkeit entstandenen und vorgenommenen Handlungen aus den Rechtsverhältnissen weiterhin. [...]

Artikel 63.

Artikel 64. Die Beratung und Abstimmung über Gesetzentwürfe, die vom Präsidenten der Republik, dem Obersten Bundesgerichtshof und den Obergerichtshöfen initiiert werden, beginnen in der Abgeordnetenkommission.

§ 1. Der Präsident der Republik kann beantragen, dass sein eigenes Gesetzesvorhaben mit Dringlichkeit geprüft wird.

Artikel 65. – Artikel 67.

Artikel 68. Die delegierten Gesetze werden vom Präsidenten der Republik ausgearbeitet, der die Delegation beim Nationalkongress beantragt.

§ 1. Die Handlungen, die in die alleinige Zuständigkeit des Nationalkongresses, in die ausschließliche Zuständigkeit der Abgeordnetenkommission oder des Bundessenats fallen, die Angelegenheiten, die dem Ergänzungsgesetz vorbehalten sind, sowie die Gesetzgebung in folgenden Bereichen, sind nicht Gegenstand der Delegation:

I - Organisation der Justiz und der Staatsanwaltschaft, die Karriere und die Garantien ihrer Mitglieder;

II - Nationalität, Staatsbürgerschaft, individuelle, politische und Wahlrechte;

III - Mehrjahrespläne, Haushaltsrichtlinien und Budgets.

§ 2. Die Delegation an den Präsidenten der Republik erfolgt in Form eines Beschlusses des Nationalkongresses, der ihren Inhalt und die Bedingungen für ihre Ausübung festlegt.

[...]

Artikel 69. Ergänzungsgesetze werden mit absoluter Mehrheit beschlossen.

Abschnitt IX

Die Buchhaltung, Finanz- und Haushaltsüberwachung

Artikel 70. – Artikel 75.

Kapitel II

Die Exekutive

Abschnitt I

Der Präsident und der Vizepräsident der Republik

Artikel 76. Die Exekutive wird durch den Präsidenten der Republik ausgeübt, der von den Staatsministern unterstützt wird.

Artikel 78. – Artikel 83.

Abschnitt II

Die Aufgaben des Präsidenten der Republik

Artikel 84. Der Präsident der Republik ist ausschließlich zuständig:

I - Staatsminister zu ernennen und zu entlassen;

II - mit Hilfe der Staatsminister die Leitung der Bundesverwaltung auszuüben; [...]

IV - Gesetze zu sanktionieren, auszufertigen und ihre Veröffentlichung zu veranlassen, sowie Dekrete und Verordnungen zu ihrer getreuen Durchführung zu erlassen;

V - Gesetzesentwürfe, entweder ganz oder in Teilen zu votieren;

VI - mit Hilfe eines Dekrets zu verfügen über:

a) Organisation und Betrieb der Bundesverwaltung, wenn es keine Erhöhung der Ausgaben oder Schaffung oder Auslöschung von öffentlichen Ämtern gibt;

b) Löschung von öffentlichen Ämtern oder Positionen, wenn diese vakant sind; [...]

VIII - internationale Verträge, Konventionen und Akte abzuschließen, vorbehaltlich des Beschlusses des Nationalkongresses; [...]

XXVI - Erlass vorläufiger Maßnahmen mit Gesetzeskraft gemäß Art. 62 der Verfassung; [...].

Abschnitt III bis V

[...]

Artikel 85. – Artikel 91.

Kapitel III

Die Judikative

Abschnitt I

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 92. Organe der Judikative sind:

I - der Oberste Bundesgerichtshof [STF];²³

I-A - der Nationale Justizrat [CNJ];²⁴

II - der Obergerichtshof der Justiz [STJ];²⁵

II-A - der Oberste Arbeitsgerichtshof [TST];

III - die Regionalen Gerichtshöfe [TRFs] und Bundesrichter;

²³ Andere Übersetzung „Oberster Bundesgerichtshof“ (Supremo Tribunal Federal) in *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (34); *Hübner Mendes*, in: da Silva/ Schmidt (Hrsg.), Verfassung Deutschland und Brasilien 2012, 105 (110); *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (58); *R. Schmidt*, in: da Silva/ Schmidt (Hrsg.), Verfassung Deutschland und Brasilien 2012, 137 (143): „Oberster Gerichtshof“. Zudem in *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (10); *Krell*, JöR 2014, 693 (699); *Wingert Ody*, Brasilianisches Recht 2017 (14): „Oberste Bundesgericht“. Für die vorgeschlagene Übersetzung vgl. *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (195); zustimmend *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (17); *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (133).

²⁴ Der Nationalrat der Justiz, der CNJ (Conselho Nacional de Justiça) dient als interne Revision und überwacht die Transparenz finanzieller Prozesse im Gerichtswesen.

²⁵ Andere Übersetzung „Obergerichtshof der Justiz“ (Superior Tribunal de Justiça) in *Ferreira Mendes*, Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF 1991 (36); *Kommer*, ZUR 2012, 459 (466): „Bundesgerichtshof“. Zudem in *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (17): „Höherer Gerichtshof“. Zudem in *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (17): „Kassationshof“. Zudem in *Wingert Ody*, Brasilianisches Recht 2017 (14): „Bundesgericht der Justiz“. Für die vorgeschlagene Übersetzung vgl. *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (181); zustimmend *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (133); *Krell*, JöR 2014, 693 (699).

IV - die Arbeitsgerichte und Richter;

V - die Wahlgerichte und Richter;

VI - die Militärgerichte und Richter;

VII - die Gerichte und Richter der Bundesstaaten und des Bundesdistrikts und der Territorien.²⁶ [...]

Artikel 93. – Artikel 96.

Artikel 97. Die Gerichte können die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder eines normativen Aktes der öffentlichen Gewalt nur durch einen Beschluss der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder oder der Mitglieder des jeweiligen Sonderorgans feststellen.

Artikel 98.

Artikel 99. Der Judikative wird administrative und finanzielle Autonomie garantiert.

§ 1. Die Gerichte haben ihre Haushaltsvoranschläge innerhalb der im Haushaltsrichtliniengesetz gemeinsam mit den anderen Staatsorganen festgelegten Grenzen zu erstellen. [...]

Artikel 100.

Abschnitt II

Der Oberste Bundesgerichtshof

Artikel 101. Der Oberste Bundesgerichtshof besteht aus elf Richtern, die aus dem Kreis der über fünfunddreißigjährigen und unter fünfundsechzigjährigen Bürger mit hervorragenden juristischen Kenntnissen und einwandfreiem Leumund ausgewählt werden.

Einziger Paragraf. Die Richter des Obersten Bundesgerichtshofs werden vom Präsidenten der Republik ernannt, nachdem der Bundessenat der Wahl mit absoluter Mehrheit zugestimmt hat.

²⁶ Territorien waren Landesteile, die von der Bundesregierung verwaltet wurden, also keine Autonomie wie die Bundesstaaten besaßen. Heute existieren sie nicht mehr, sie sind 1988 zu Bundesstaaten geworden. Theoretisch bestehe die Möglichkeit, dass diese erneut entstehen, *Wingert Ody*, *Brasilianisches Recht 2017* (32).

Artikel 102. Der Oberste Bundesgerichtshof ist in erster Linie für die Wahrung der Verfassung verantwortlich und hat die Aufgabe:

I - zu verhandeln und zu entscheiden in originärer Zuständigkeit über:

- a) eine direkte Klage auf Verfassungswidrigkeit von Gesetzen oder Rechtsakten des Bundes oder der Bundesstaaten und eine Feststellungsklage auf Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen oder Rechtsakten des Bundes;
- b) gewöhnliche Straftaten des Präsidenten der Republik, des Vizepräsidenten, der Mitglieder des Nationalkongresses, seiner eigenen Richter und der Generalstaatsanwalt der Republik;
- c) gewöhnliche Straftaten [...] des Staatsministers und Befehlshabers der Marine, des Heeres und der Luftwaffe, [...], Mitglieder der Obergerichtshöfe, des Bundesrechnungshofes und Leiter ständiger diplomatischer Vertretungen;
- d) „*Habeas-Corpus*“, wenn eine der in den vorangehenden Buchstaben genannten Personen betroffen ist; Sicherheitsmandat und „*Habeas-Data*“ gegenüber Handlungen des Präsidenten der Republik, der Präsidien des Nationalkongresses, des Bundesrechnungshofs, des Generalstaatsanwalts der Republik und des Obersten Bundesgerichtshofs selbst;
- e) Rechtsstreitigkeiten zwischen einem ausländischen Staat oder einer internationalen Einrichtung und dem Bund, dem Bundesstaat, dem Bundesdistrikt oder einem Territorium;
- f) Streitigkeiten und Konflikte zwischen dem Bund und den Bundesstaaten, dem Bund und dem Bundesdistrikt oder zwischen diesen, einschließlich der jeweiligen mittelbaren Verwaltungsträger;
- g) Auslieferungersuchen eines ausländischen Staates;
- h) aufgehoben;
- i) „*Habeas-Corpus*“, wenn Obergerichtshöfe gehandelt haben oder wenn Handelnder oder Betroffener eine Behörde oder ein Beamter ist, die unmittelbar der Zuständigkeit des Obersten Bundesgerichtshofs unterliegen oder wenn eine derselben Zuständigkeit in einer einzigen Instanz unterliegende Straftat vorliegt;
- j) im Hinblick auf eigene Strafurteile das dem Angeklagten vorbehaltende Rechtsmittel gegen rechtskräftige Verurteilungen und das Wiederaufnahmeverfahren;

l) eine Beschwerde zur Wahrung seiner Zuständigkeit und Gewährleistung der Autorität seiner Entscheidungen; [...]²⁷

p) Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz bei direkten Klagen auf Verfassungswidrigkeit;
 q) Injunktionsmandat, wenn für die Ausarbeitung einer Rechtsvorschrift mit Regelungscharakter der Präsident der Republik, der Nationalkongress, das Abgeordnetenhaus, der Bundessenat, die Präsiden eines dieser Kammern, der Bundesrechnungshofes, eines der Obergerichtshöfe oder der Oberste Bundesgerichtshof selbst zuständig ist;

r) Klagen gegen den Nationalen Justizrat [CNJ] und den Nationalen Rat der Staatsanwaltschaft;

II - zu entscheiden im ordentlichen Rechtsmittelverfahren über:

a) „*Habeas-Corpus*“, das Sicherheitsmandat oder, „*Habeas-Data*“ und das Injunktionsmandat, die in einer einzigen Instanz von den Obergerichtshöfen entschieden werden, wenn diese Entscheidung ablehnend war;

b) politische Straftaten;

III - zu entscheiden im außerordentlichen Rechtsmittelverfahren, die in einer einzigen oder letzten Instanz ergangen sind, wenn die angefochtene Entscheidung:

a) einer Bestimmung dieser Verfassung widerspricht;

b) die Verfassungswidrigkeit eines Staatsvertrages oder eines Bundesgesetzes feststellt;

c) ein Gesetz oder ein Akt der lokalen Regierung für gültig erklärt, dass unter Bezugnahme auf diese Verfassung angefochten wird;

d) ein lokales Gesetz für gültig erklärt, das unter Bezugnahme auf Bundesrecht angefochten wird.

§ 1. Über die Behauptung der Nichteinhaltung eines Grundrechtsvorschrift, die sich aus dieser Verfassung ergibt, entscheidet das Oberste Bundesgerichtshof nach Maßgabe des Gesetzes.²⁸

²⁷ Art. 102, inc. I al. m) bis o) CF betreffen Verfahren in Bezug auf die Zuständigkeit, die Durchsetzung bzw. Vollstreckungen der Entscheidungen des STF und Zuständigkeitskonflikte des STJ und Obergerichtshöfen, vgl. *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (199).

²⁸ Andere Übersetzung „Nichteinhaltung einer Grundrechtsvorschrift“ („Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental“) in *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (201): „der Mißachtung einer grundlegenden, sich aus dieser Verfassung ergebenden Vorschrift“. Zudem in *Wingert Ody*, Brasilianisches Recht 2017 (40): „Die Klage auf Nichteinhaltung einer Grundrechtsvorschrift“.

§ 2. Endgültige Sachentscheidungen des Obersten Bundesgerichtshofs bei direkten Klagen auf Verfassungswidrigkeit und bei Feststellungsklagen auf Verfassungsmäßigkeit sind für alle Organe der Rechtspflege sowie für die unmittelbare und mittelbare öffentliche Verwaltung auf Bundes-, Bundesstaaten- und Gemeindeebene verbindlich.

§ 3. Bei einem außerordentlichen Rechtsmittelverfahren hat der Rechtsmittelführer die allgemeine Tragweite der in der Rechtssache streitigen verfassungsrechtlichen Fragen darzulegen, so dass das Gericht die Zulässigkeit dieser prüfen und sie nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder ablehnen kann.

Artikel 103. Es können direkte Klagen auf Verfassungswidrigkeit und Feststellungsklagen auf Verfassungsmäßigkeit eingereicht werden:

I - der Präsident der Republik;

II - das Präsidium des Bundessenats;

III - das Präsidium des Abgeordnetenhauses;

IV - das Präsidium eines Parlaments der Bundesstaaten oder des Bundesdistrikts;

V - der Gouverneur eines Bundesstaates oder des Bundesdistrikts;

VI - der Generalstaatsanwalt der Republik;

VII - der Bundesrat der brasilianischen Anwaltskammer;

VIII - politische Parteien, die im Nationalkongress vertreten sind;

IX - Gewerkschaften oder Berufsverbände von nationaler Reichweite.

§ 1. Der Generalstaatsanwalt der Republik ist bei Klagen wegen Verfassungswidrigkeit und in allen Verfahren, die in die Zuständigkeit des Obersten Bundesgerichtshofs fallen, vorher zu hören.

§ 2. Im Falle der Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch Unterlassung einer Maßnahme zur Herstellung der Wirksamkeit einer Verfassungsnorm ist die zuständige Gewalt zu benachrichtigen, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, und zwar, wenn es sich um ein Verwaltungsorgan handelt, innerhalb von dreißig Tagen.

§ 3. Wenn der Oberste Bundesgerichtshof die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsnorm oder eines normativen Aktes theoretisch in Betracht zieht, lädt es vorher den Generalstaatsanwalt des Bundes vor, der den angefochtenen Akt oder Text verteidigt.

Artikel 103-A. Der Oberste Bundesgerichtshof kann von Amts wegen oder auf eigene

Veranlassung durch Beschluss von zwei Dritteln seiner Mitglieder nach wiederholten Entscheidungen in Verfassungsfragen Präzedenzfälle genehmigen, die ab ihrer Veröffentlichung in der amtlichen Presse für die anderen Organe der rechtsprechenden Gewalt und für die unmittelbare und mittelbare öffentliche Verwaltung auf Bundes-, Bundesstaaten- und Gemeindeebene verbindlich sind, sowie sie nach Maßgabe des Gesetzes überprüfen oder aufheben.

§ 1. Der Zweck eines Präzedenzfalles besteht darin, die Gültigkeit, Auslegung und Wirksamkeit bestimmter Vorschriften zu bestimmen, über die gegenwärtig unter den Gerichtsorganen oder zwischen diesen und der öffentlichen Verwaltung eine Kontroverse besteht, die zu einer schwerwiegenden Rechtsunsicherheit und einer entsprechenden Vervielfachung von Verfahren über gleichartige Fragen führt. [...]

Artikel 103-B.

Abschnitt III

Der Obergerichtshof der Justiz

Art. 104. Der Obergerichtshof der Justiz besteht aus mindestens dreiunddreißig Richtern. Einziger Paragraf. Die Richter des Obergerichtshofes der Justiz werden vom Präsidenten der Republik aus dem Kreis der über fünfunddreißigjährigen und unter fünfundsechzigjährigen Brasilianer von bemerkenswertem juristischem Wissen und einwandfreiem Leumund ernannt, nachdem die Wahl von der absoluten Mehrheit des Bundessenats gebilligt worden ist, wobei: [...].

Artikel 105. Der Obergerichtshof der Justiz ist zuständig:

I - zu verhandeln und zu entscheiden in originärer Zuständigkeit über:

- a) gewöhnliche Straftaten der Gouverneure der Bundesstaaten und des Bundesdistrikts [...];
- b) Sicherheitsmandat und „*Habeas-Data*“ gegenüber den Handlungen eines Bundesstaatsministers [...]
- c) „*Habeas-Corpus*“, wenn der Handelnde oder Betroffene eine der in Buchstabe a

genannten Personen ist [...]; [...];²⁹

h) Injunktionsmandat, wenn für die Ausarbeitung einer Rechtsvorschrift mit Regelungscharakter in den Aufgabenbereich eines Organs, einer Körperschaft oder einer Behörde des Bundes im Bereich der unmittelbaren oder mittelbaren Verwaltung fällt, mit Ausnahme der Zuständigkeiten des Obersten Bundesgerichtshofs und der Organe der Militär-, Wahl-, Arbeits- und Bundesgerichtsbarkeit; [...]

II - zu entscheiden im ordentlichen Rechtsmittelverfahren über:

a) „*Habeas-Corpus*“, die von den regionalen Gerichtshöfen [TRFs] oder den Gerichten der Bundesstaaten, des Bundesdistrikts und der Territorien in einer einzigen oder letzten Instanz entschieden werden, wenn die Entscheidung ablehnend war;

b) einstweilige Verfügungen, die von den regionalen Gerichtshöfen [TRFs] oder von den Gerichten der Bundesstaaten, des Bundesdistrikts und der Territorien in einer einzigen oder letzten Instanz entschieden werden, wenn die Entscheidung ablehnend war;

c) Fälle, in denen ein ausländischer Staat oder eine internationale Organisation auf der einen Seite und auf der anderen Seite eine Gemeinde oder eine Person mit Wohnsitz oder Sitz im Land [Brasilien] Partei ist;

III - zu entscheiden im besonderen Rechtsmittelverfahren, die in einer einzigen oder letzten Instanz von den regionalen Bundesgerichtshöfen [TRFs] oder von den Gerichten der Bundesstaaten, des Bundesdistrikts und der Territorien entschieden worden, wenn die angefochtene Entscheidung:

a) gegen ein Abkommen oder ein Bundesgesetz verstößt oder die Gültigkeit dieser verneint;

b) einen lokalen Akt der Regierung für gültig erklärt, das unter Bezugnahme auf Bundesrecht angefochten wird;

c) ein Bundesgesetz anders als es ein anderes Gericht auslegt. [...]

Abschnitt IV bis VII

[...]

Artikel 106. – Artikel 124.

²⁹ Art. 105, inc. I, al. i) bis g) CF betreffen Verfahren über Zuständigkeitskonflikte, Rechtsmittel und Wiederaufnahmeverfahren in Bezug auf Strafurteile, vgl. *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (205).

*Abschnitt VIII**Die Gerichte und Richter der Bundesstaaten*

Artikel 125. Die Staaten organisieren ihre Gerichte unter Beachtung der in dieser Verfassung festgelegten Grundsätze. [...]

Artikel 126.

Kapitel IV**Die wesentlichen Funktionen der Justiz***Abschnitt I**Die Staatsanwaltschaft*

Artikel 127. Die Staatsanwaltschaft ist eine ständige Einrichtung, die für die Rechtsprechungsfunktion des Staates unentbehrlich ist, und es obliegt ihr, die Rechtsordnung, das demokratische System und die unveräußerlichen gesellschaftlichen und individuellen Interessen zu verteidigen.

§ 1. Die institutionellen Prinzipien der Staatsanwaltschaft sind Einheitlichkeit, Unteilbarkeit und funktionelle Unabhängigkeit.

§ 2. Der Staatsanwaltschaft wird funktionelle und administrative Autonomie zugesichert [...]. [...]

Artikel 128.

Artikel 129. Die institutionellen Aufgaben der Staatsanwaltschaft sind:

I - in ausschließlicher Zuständigkeit die öffentliche Strafklage zu erheben, in Form des Gesetzes;

II - darüber zu wachen, dass die staatlichen Gewalten und die Dienste, die in dieser Verfassung garantierten Rechte von öffentlicher Bedeutung tatsächlich respektieren, indem sie die notwendigen Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung fördern;

III - die zivile Untersuchung und die Amtsklage zum Schutz des öffentlichen und sozialen Vermögens, der Umwelt und anderer diffuser und kollektiver Interessen zu fördern;

[...].³⁰

§ 1. Die Klagebefugnis der Staatsanwaltschaft für die in diesem Artikel vorgesehenen Zivilklagen schließt die Klagebefugnis Dritter in denselben Fällen gemäß den Bestimmungen dieser Verfassung und des Gesetzes nicht aus. [...]

Artikel 130. – Artikel 130A.

Abschnitt II bis IV

[...]

Artikel 131. – Artikel 135.

TITEL V

DIE VERTEIDIGUNG DES STAATES UND DER DEMOKRATISCHEN INSTITUTIONEN

Artikel 136. – Artikel 144.

TITEL VI

DIE BESTEUERUNG UND DER HAUSHALT

Artikel 145. – Artikel 169.

TITEL VII

DIE WIRTSCHAFTLICHE UND FINANZIELLE ORDNUNG

Kapitel I

Allgemeine Grundsätze des Wirtschaftens

Artikel 170. Die Wirtschaftsordnung, die auf der Wertschätzung der menschlichen Arbeit und der freien Marktwirtschaft basiert, hat zum Ziel, allen ein würdiges Dasein entsprechend den Leitsätzen der sozialen Gerechtigkeit zu gewährleisten, dabei sind die

³⁰ Andere Übersetzung „Amtsklage“ („ação civil pública“) in *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (237); *Krell*, JöR 2014, 693 (699, Rn. 21). Zudem in *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (129): „Öffentliche Bürgerklage“. Zudem in *Kommer*, ZUR 2012, 459 (461); *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (214): „öffentliche Zivilklage“. Für die vorgeschlagene Übersetzung „Amtsklage“ vgl. *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (104).

folgenden Prinzipien zu beachten:³¹ [...]

III - soziale Funktion des Eigentums; [...]

VI - Umweltschutz, insbesondere durch eine unterschiedliche Behandlung je nach den Umweltauswirkungen von Produkten und Dienstleistungen und deren Herstellungs- und Lieferverfahren [...]. [...]

Artikel 172. – Artikel 181.

Kapitel II Die Stadtpolitik

Artikel 182. – Artikel 183.

Kapitel III Die Agrar- und Bodenpolitik

Artikel 184. Es obliegt dem Bund, zu Zwecken der Agrarreform ländliches Eigentum, das seine soziale Funktion nicht erfüllt, im sozialen Interesse zu enteignen, und zwar gegen vorherige und gerechte Entschädigung [...]. [...]

Artikel 185.

Artikel 186. Die soziale Funktion ist erfüllt, wenn das ländliche Eigentum nach gesetzlich festgelegten Kriterien und Anforderungsstufen gleichzeitig den folgenden Erfordernissen nachkommt:

I - vernünftige und angemessene Nutzung;

II - angemessener Gebrauch der verfügbaren natürlichen Ressourcen und Erhaltung der Umwelt; [...].

Artikel 187. – Artikel 191.

³¹ Zur Übersetzung des Art. 170, caput CF vgl. *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (228).

Kapitel IV
Das nationale Finanzsystem

Artikel 192.

TITEL VIII
DIE SOZIALE ORDNUNG

Kapitel I
Allgemeine Bestimmung

Artikel 193.

Kapitel II
Die soziale Sicherheit

Abschnitt I
Allgemeine Bestimmungen

Artikel 194. – Artikel 195.

Abschnitt II
Die Gesundheit

Artikel 196. Gesundheit ist das Recht aller und die Pflicht des Staates, gewährleistet durch eine Sozial- und Wirtschaftspolitik, die darauf abzielt, das Risiko von Krankheiten und anderen Verletzungen zu verringern, sowie durch den allgemeinen und gleichberechtigten Zugang zu Maßnahmen und Dienstleistungen zu ihrer Förderung, ihrem Schutz und ihrer Wiederherstellung.

Artikel 197. – Artikel 199.

Artikel 200. Das einheitliche Gesundheitssystem muss neben anderen gesetzlichen Aufgaben auch:

VIII - beim Schutz der Umwelt, einschließlich der Arbeitsumgebung, mitwirken.

Abschnitt III bis IV
[...]

Artikel 201. – Artikel 204.

Kapitel III bis V

[...]

Artikel 205. – Artikel 214.

Artikel 215. Der Staat garantiert jedem die volle Ausübung der kulturellen Rechte und den Zugang zu den Quellen der nationalen Kultur und unterstützt und fördert die Wertschätzung und Verbreitung kultureller Ausdrucksformen.

§ 1. Der Staat schützt die Ausdrucksformen der volkstümlichen, indigenen und afro-brasilianischen Kulturen sowie die anderen Gruppen, die am nationalen Zivilisationsprozess teilnehmen. [...]

Artikel 216. Das brasilianische Kulturvermögen besteht aus Gütern materieller und immaterieller Art, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit auf die Identität, das Handeln und die Erinnerung der verschiedenen Gruppen, aus denen sich die brasilianische Gesellschaft zusammensetzt, verweisen, darunter: [...]

II - die Art und Weise des Schaffens, der Fertigung und des Lebens;

III - Stadtkomplexe und Stätten von historischem, landschaftlichem, künstlerischem, archäologischem, paläontologischem, ökologischem und wissenschaftlichem Wert. [...]

Artikel 217. – Artikel 224.

Kapitel VI

Die Umwelt³²

Artikel 225. Alle haben das Recht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt,³³ die ein gemeinsames Gut des Volkes und Grundvoraussetzung für die gesunde Lebensqualität ist, die staatliche Gewalt und die Gemeinschaft haben die Verpflichtung,³⁴ sie für heutige und zukünftige Generationen zu schützen und zu erhalten.

§ 1. Zur Gewährleistung der Verwirklichung dieses Rechts muss die staatliche Gewalt:

I - die wesentlichen ökologischen Prozesse erhalten und wiederherstellen sowie für eine ökologische Behandlung von Arten und Ökosystemen sorgen;

II - die Vielfalt und die Gesamtheit des genetischen Erbes des Landes erhalten und Unternehmen, die sich mit der Erforschung und Manipulation genetischen Materials beschäftigen, kontrollieren;

III - in allen Gebietseinheiten des Bundes besonders schutzwürdige territoriale Abschnitte und deren Komponenten festlegen, wo Änderungen und Aufhebungen nur durch Gesetz gestattet werden können und jede Nutzung, welche die Integrität, der den Schutz rechtfertigenden Merkmale beeinträchtigt, verbieten;

IV - im Fall der Errichtung von Bauwerken und bei zur Herbeiführung wesentlicher Umweltbeeinträchtigung geeigneter Tätigkeiten eine vorherige Untersuchung der Umweltverträglichkeit, die öffentlich bekanntzugeben ist, in gesetzlicher Form

³² Zur Übersetzung des Art. 225, § 1 inc. I bis III, V bis VII, § 4 CF vgl. *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (369f.); zustimmend *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (148, Rn. 338).

³³ Andere Übersetzung „eine ökologisch ausgeglichene Umwelt“ („ecologicamente equilibrado“) in *Wingert Ody*, Brasilianisches Recht 2017 (47); *Sarlet*, Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland 1997 (136): „Recht auf eine saubere Umwelt“. Zudem in *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (93); *Krell*, JöR 2014, 693 (696, Rn. 10): „Recht auf eine ausgeglichene Umwelt“. Zudem in *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (369); *Kommer*, ZUR 2012 (459): „Recht auf eine im ökologischen Gleichgewicht befindliche Umwelt“. Für die vorgeschlagene Übersetzung vgl. *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (15); *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (234).

³⁴ Andere Übersetzung „staatliche Gewalten“ („Poderes Públicos“) in *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (369): „öffentliche Gewalten“. In der deutsch-brasilianischen Rechtsvergleichung wird mehrheitlich dieser Übersetzung gefolgt (Ausnahme in *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (15): „öffentliche Hand“). Allerdings ist der portugiesische Begriff mehrdeutig. Hier ist der Staatsgewalt gemeint, also die Gesamtheit der Organe, durch die der Staat und andere öffentliche Personen ihre spezifischen Funktionen ausüben, also auch die Judikative (vgl. *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (17)). In der deutschen Verfassungsdogmatik ist die öffentliche Gewalt (Art. 19 Abs. 4 GG) ein besetzter Begriff und von der Staatsgewalt (Art. 1 Abs. 1 GG) zu unterscheiden (in diesem Sinne gilt die Judikative nicht zur öffentlichen Gewalt).

verlangen;³⁵

V - Produktion, Kommerzialisierung und Anwendung von Techniken, Methoden und Substanzen, die ein Risiko für Leben, Lebensqualität oder Umwelt bergen, kontrollieren;

VI - die Umwelterziehung auf allen Unterrichtsstufen und die öffentliche Bewusstseinsbildung für der Erhalt der Umwelt fördern;

VII - Fauna und Flora schützen, Handlungsweisen, die ihre ökologische Funktion gefährden, die Ausrottung von Arten herbeiführen oder Tieren Grausamkeiten unterwerfen, verbieten.

§ 2. Derjenige, der Bodenschätze abbaut, ist verpflichtet, die geschädigte Umwelt entsprechend den durch die zuständige öffentliche Behörde geforderten Auflagen wiederherzustellen.

§ 3. Die Zuwiderhandelnden umweltschädlich anzusehender Verhaltensweisen und Aktivitäten, natürliche oder juristische Personen, unterwerfen sich strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Sanktionen, unabhängig von der Pflicht zur Beseitigung verursachter Schäden.

§ 4. Der Amazonasurwald, der Atlantik-Wald, das Küstengebirge, der Pantanal von Mato Grosso und die Küstenzone sind nationales Vermögen; ihre Nutzung, einschließlich des Gebrauchs der natürlichen Ressourcen, erfolgt nach Maßgabe des Gesetzes, im Rahmen von Bedingungen, welche die Erhaltung der Umwelt gewährleisten.³⁶

§ 5. Die „*Terras devolutas*“ oder die vom Bund aufgrund einer Enteignung erworbenen bundestaatlichen Gebiete, die zum Schutz der natürlichen Ökosystem notwendig sind,

³⁵ Andere Übersetzung „Umweltverträglichkeit, die öffentlich bekanntzugeben ist“ („estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade“) in *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (369); „eine vorherige Untersuchung der Umweltverträglichkeit unter Einbeziehung der Öffentlichkeit in gesetzlicher Form“. So übersetzen auch *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (106); dem zustimmend *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (235) und *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (15); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (93). Für die vorgeschlagene Übersetzung vgl. *Krell*, JöR 2014, 693 (696, Rn. 10). Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist nach dem Wortlaut nicht vorgesehen.

³⁶ Andere Übersetzung „nationales Vermögen“ („Patrimônio nacional“) in *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (107); *Ramos*, Brasilianisches Umweltrecht 2005 (15); *Angelin*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland 2006 (94): „nationales Erbe“. Zudem in *Huf*, Die brasilianische Verfassung 1991 (371); *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (148); dem zustimmend *Barbosa*, Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung 2008 (148 Rn. 338); *Mattei*, Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien 2016 (235): „nationales Eigentum“.

sind unveräußerlich.³⁷

§ 6. Die Standorte von Kernkraftwerken müssen in einem Bundesgesetz festgelegt werden, andernfalls ist ihr Bau untersagt.

§ 7. Für die Bestimmungen dieses § 1, Unterabschnitt VII gilt, dass sportliche Praktiken, bei denen Tiere verwendet werden, nicht als grausam anzusehen sind, sofern es sich um kulturelle Manifestationen im Sinne des Art. 215, § 1 dieser Bundesverfassung handelt, die als immaterielle Güter registriert sind, die zum brasilianischen Kulturerbe gehören, und die durch ein spezifisches Gesetz geregelt werden, dass das Wohl der betroffenen Tiere gewährleistet.

Kapitel VII bis VIII

[...]

Artikel 226. – Artikel 232.

TITEL IX

DIE ALLGEMEINEN VERFASSUNGSBESTIMMUNGEN

Artikel 233. – Artikel 250.

³⁷ Eine Übersetzung der „Terras devolutas“ erfolgt hier nicht. Es handelt sich um ländliche Grundstücke, die weder von der öffentlichen Gewalt in Besitz genommen noch einer Privatperson zuordbar sind. Die Enteignung („ação discriminatória“) ist ein besonderes Verfahren der Sicherstellung und Entziehung von Land (vgl. *Bothe*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien 1990 (107)). Dieser Paragraf steht im Zusammenhang zur Landfrage („questão agrária“). Eine Maßnahme der Agrarreform war die Überführung aller Naturräume, Bodenschätze und Ressourcen in Bundeseigentum und ermöglichte die Enteignung (Art. 184 CF, Art. 186, inc. II CF), wenn ländliches Eigentum seine soziale Funktion nicht erfüllt.

Anhang II: Emissionsstatistiken Brasiliens

Tabelle 1. Nationale Statistik (5. Bericht des MCTIC)¹

1.1. GWP (AR5 2013) – Netto

	Land- und Wald- nutzungen	Land- wirtschaft	Energie- sektor	Indust- rielle Prozesse	Abfall- wirtschaft	Total ²
2016	294 MtCO ₂ eq	507 MtCO ₂ eq	426 MtCO ₂ eq	91 MtCO ₂ eq	83 MtCO ₂ eq	1,40
2005	1.533 MtCO ₂ eq	457 MtCO ₂ eq	317 MtCO ₂ eq	78 MtCO ₂ eq	61 MtCO ₂ eq	2,44
1995	1.865 MtCO ₂ eq	372 MtCO ₂ eq	226 MtCO ₂ eq	65 MtCO ₂ eq	43 MtCO ₂ eq	2,57

1.2. GWP (AR2 1995) – Netto

2016	291 MtCO ₂ eq	439 MtCO ₂ eq	422 MtCO ₂ eq	90 MtCO ₂ eq	63 MtCO ₂ eq	1,30
2005	1.522 MtCO ₂ eq	392 MtCO ₂ eq	312 MtCO ₂ eq	78 MtCO ₂ eq	47 MtCO ₂ eq	2,35
1995	1.852 MtCO ₂ eq	317 MtCO ₂ eq	223 MtCO ₂ eq	65 MtCO ₂ eq	33 MtCO ₂ eq	2,49

¹ MCTIC, Emissionsbericht Referenzjahr 2016, 2020.

² In GtCO₂eq. Zur methodischen Erklärung → § 3, A., III.

Tabelle 2. Brasilianisches Klimanetzwerk Observatório do Clima³**2.1. GWP (AR5 2013) – Brutto**

	Land- und Wald- nutzungen	Land- wirtschaft	Energie- sektor	Indust- rielle Prozesse	Abfall- wirtschaft	Total ⁴
2019	968 MtCO ₂ eq	599 MtCO ₂ eq	414 MtCO ₂ eq	99 MtCO ₂ eq	96 MtCO ₂ eq	2,17
2016	877 MtCO ₂ eq	594 MtCO ₂ eq	424 MtCO ₂ eq	96 MtCO ₂ eq	91 MtCO ₂ eq	2,08
2005	1.616 MtCO ₂ eq	536 MtCO ₂ eq	318 MtCO ₂ eq	80 MtCO ₂ eq	70 MtCO ₂ eq	2,62
1995	1.717 MtCO ₂ eq	442 MtCO ₂ eq	231 MtCO ₂ eq	65 MtCO ₂ eq	44 MtCO ₂ eq	2,49

2.2. GWP (AR2 1995) – Brutto

2019	958 MtCO ₂ eq	419 MtCO ₂ eq	516 MtCO ₂ eq	98 MtCO ₂ eq	72 MtCO ₂ eq	2,05
------	-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------	----------------------------	----------------------------	------

³ Abrufbar (online) http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission# (31.07.2022).

⁴ Vgl. Fn. 2.

Tabelle 3. Dekreto 9.579/18⁵ / NAMAs (2010)**GWP (AR2 1995) – Brutto**

Vss.	Land- und Wald- nutzungen	Land- wirtschaft	Energie- sektor	Industrielle Prozesse / Abfall- wirtschaft	Total ⁶
2020	1.404 MtCO ₂ eq	730 MtCO ₂ eq	868 MtCO ₂ eq	234 MtCO ₂ eq	3,23
2020	Zulässiger Ausstoß gemäß Art. 19, caput Dekret Nr. 9.578/18 nach Berechnung der voraussichtlichen Emissionen im Jahr 2020 (die in Art. 18 des Dekrets Nr. 9.578/18) projiziert sind.				1,97 - 2,06

Tabelle 4. First NDCs (2016/2020)⁷**GWP (AR5 2013) – Netto**

	Details		Total ⁸
2030	Netto-Reduzierung:	43 % gegenüber 2005	1,2
	Netto-Reduzierung:	16 % gegenüber 1990	
	Brutto-Reduzierung:	75 % gegenüber 2005 (NAMAs)	
2025	Netto-Reduzierung:	37 % gegenüber 2005	1,3
	Brutto-Reduzierung:	66 % gegenüber 2005 (NAMAs)	
	Brutto-Reduzierung:	19 % gegenüber Gesamtziel bis 2020 (NAMAs)	
2005			2,1
1990			1,4

⁵ Präsidiales Dekret (DEC) Nr. 9.578 v. 22.11.2018 (DOU v. 23.11.2018, 47).

⁶ Vgl. Fn. 2.

⁷ Brasilianische NDC-Mitteilung v. 21.09.2016 und v. 09.23.3030.

⁸ Vgl. Fn. 2.

Anhang III: Übersicht brasilianischer rechtshängiger Klagen und Entscheidungen

Klageanträge (geordnet nach Datum der Erhebung):¹

Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 49433/2019 v. 21.08.2019 vor dem STF zur ADO 54.

Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40734/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF zur ADO 59.

Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 40741/2020 v. 05.06.2020 vor dem STF zur ADPF 708.

Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 5048951-39.2020.4.04.7000/PR v. 08.10.2020 vor dem TRF4 zur ACP Nr. 5048951, 11. Zivilabteilung.

Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 96535/2020 v. 11.11.2020 vor dem STF zur ADPF 760.

Klageantrag (Petição Inicial) Nr. 5030786-95.2021.4.04.7100/RS v. 19.05.2021 vor dem TRF4 zur ACP Nr. 5030786, 9. Zivilabteilung.

Entscheidungen STF und STJ (geordnet nach Datum der Veröffentlichung):²

STF v. 30.10.1995, DJe 17.11.1995 – MS 22.164-0/SP –, Plenário, Rel. Celso de Mello.

STF v. 16.06.2020, DJe 17.06.2020 – ADO 59 –, Rel. Weber.

STF v. 30.06.2020, DJe 01.07.2020 – ADPF 708 –, Rel. Barroso.

STJ v. 17.10.2005, DJe 17.10.2005 – REsp 605.323/MG –, 1. Turma, Rel. José Delgado/Rel. Acórdão Teori Albino Zavascki, Voto-Vista.

¹ Verfahrensdokumente abrufbar (online) <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/> (31.07.2022).

² Abrufbar (online) über Verfahrensnummer [https://portal.stf.jus.br.](https://portal.stf.jus.br/) (31.07.2022) und <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio> (31.07.2022).

Literaturverzeichnis

- Afonso da Silva, José*, Aplicabilidade das normas constitucionais, 8. Aufl., 2015 São Paulo (zit. als Aplicabilidade das normas constitucionais).
- Afonso da Silva, Virgílio*, The constitution of Brazil, A contextual analysis, 2019 London (zit. als Constitution of Brazil).
- Agora Energiewende*, Die Energiewende im Corona-Jahr, Stand der Dinge 2020. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2021, 2021 Berlin, (31.07.2022) <https://www.agora-energiewende.de/projekte/die-energiewende-im-corona-jahr-stand-der-dinge-2020/>.
- Alexy, Robert*, Theorie der Grundrechte, 1985 Baden-Baden, zugl. Habil. 1984 Universität Göttingen (zit. als Theorie der Grundrechte).
- Alexy, Robert*, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl., 2006 Frankfurt am Main (zit. als Theorie der Grundrechte).
- Allen, M./Babiker, M./Chen, Y.*, Summary for Policymaker, in: IPCC (Hrsg.), Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, 2018, 1–24 (zit. als Summary for Policymaker).
- Andrade, José Carlos Vieira de*, Os Direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976, 5. Aufl., 2017 Coimbra (zit. als Constituição portuguesa).
- Angelin, Rôsangela*, Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland: Ein Rechtsvergleich unter verfassungsrechtlichen Aspekten, 2006 Online: <https://repositorium.ub.uni-osnabrueck.de/handle/urn:nbn:de:gbv:700-2006102710>, zugl. Diss. 2006 Universität Osnabrück (zit. als Recht auf gesunde Umwelt in Brasilien und Deutschland).
- Archibald, Bruce/Makarkin, Vladimir/Greenwood, David/Gunnell, Gregg*, The red Queen and Court Jester in green lacewing evolution, Bad Predation and Global

Climate Change, PALAIOS 2014, 185–191 (zit. als *Archibald et al.*, PALAIOS 2014).

Arguelhes, Diego Werneck, Judges Speaking for the People: Judicial Populism beyond Judicial Decisions, in: VerfBlog 04.05.2017 Berlin, (31.07.2022)
<http://verfassungsblog.de/judges-speaking-for-the-people-judicial-populism-beyond-judicial-decisions/>.

Arguelhes, Diego Werneck/Ribeiro, Leandro Molhano, O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político, The Supreme Individuals: how Brazilian Supreme Court Justices can directly influence the political process, DES 2015, 121–155 (zit. als *Arguelhes/Ribeiro*, DES 2015).

Baer, Susanne, Verfassungsvergleich und reflexive Methode: Interkulturelle und intersubjektive Kompetenz, ZaöRV 2004, 735–758 (zit. als *Baer*, ZaöRV 2004).

Barbosa, Ana Paula Costa, Die Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und in der brasilianischen Verfassung von 1988: ein Rechtsvergleich, 2008 Berlin/Münster, zugl. Diss. 2007 Universität Heidelberg (zit. als Menschenwürde im deutschen Grundgesetz und brasilianischen Verfassung).

Barral, Welber Oliveira/Machado, Rafael Bicca, Civil Procedure and Arbitration, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law, 2011 The Netherlands, 183–204 (zit. als Introduction to Brazilian Law).

Barroso, Luís Roberto, Constitutional Law, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law, 2011 The Netherlands, 15–30 (zit. als Introduction to Brazilian Law).

Barroso, Ricardo Cavalcante, A responsabilidade civil do Estado por omissão em faco do dano ambiental, RDA 2011, 203–238 (zit. als *R. C. Barroso*, RDA 2011).

Bello Filho, Ney de Barros, Direito Ambiental das Mudanças Climáticas: Novos Paradigmas da atuação judicial, in: Herman Benjamin/ Irigaray et al. (Hrsg.), Congresso Internacional de Direito Ambiental, Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos, 2010 São Paulo, 233–246 (zit. als Congresso de Direito

Ambiental).

- Bercovici, Gilberto/Paulo, São*, Die dirigierende Verfassung und die Krise der Verfassungslehre am Beispiel Brasiliens, VRÜ 2004, 286–330 (zit. als *Bercovici/Paulo*, VRÜ 2004).
- Bernhardt, Rudolf*, Eigenheiten und Ziele der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, ZaöRV 1964, 431–452 (zit. als *Bernhardt*, ZaöRV 1964).
- Bickenbach, Christian*, Subjektiv-öffentliches Recht auf Klimaschutz?, Die Erderwärmung vor den Gerichten, JZ 2020, 168–177 (zit. als *Bickenbach*, JZ 2020).
- Bim, Eduardo Fortunato/Farias, Talden*, Competência ambiental legislativa e administrativa, RIL 2015, 203–245 (zit. als *Bim/Farias*, RIL 2015).
- Bock, Bettina*, Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, Schriften zum Umweltrecht, 14, 1990 Berlin, zugl. Diss. 1989 Universität Bayreuth (zit. als Umweltschutz und Verfassungsrecht).
- Bogojević, Sanja*, EU Climate Change Litigation, the Role of the European Courts, and the Importance of Legal Culture, L&P 2013, 184–207 (zit. als *Bogojević*, L&P 2013).
- Böhringer, Ayse-Martina*, Das neue Pariser Klimaabkommen, Eine Kompromisslösung mit Symbolkraft und Verhaltenssteuerungspotential, ZaöRV 2016, 753–795 (zit. als *Böhringer*, ZaöRV 2016).
- Borges, Caio*, Will climate change litigation save the Brazilian Amazon?, in: OpenGlobalRights, 23.09.2020 São Paulo, (31.07.2022) <https://www.openglobalrights.org/will-climate-change-litigation-save-the-Brazilian-Amazon/>.
- Borowski, Martin*, Grundrechte als Prinzipien, 1998 Baden-Baden, zugl. Diss. 1996/97 Universität Kiel (zit. als Grundrechte als Prinzipien).
- Borowski, Martin*, Grundrechte als Prinzipien, 2. Aufl., 2007 Baden-Baden (zit. als Grundrechte als Prinzipien).
- Bothe, Michael*, Umweltrecht in Deutschland und Brasilien, Schriften der Deutsch-

Brasilianischen Juristenvereinigung, Band 10, 1990 Frankfurt am Main (zit. als Umweltrecht in Deutschland und Brasilien).

Brönneke, Tobias, Umweltverfassungsrecht, Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Grundgesetz sowie in den Landesverfassungen Brandenburgs, Niedersachsens und Sachsens, Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Band 76, 1999 Baden-Baden, zugl. Diss. 1998 Universität Göttingen (zit. als Umweltverfassungsrecht).

Brühwiler, Tjerk, Brasília interveniert im Grenzbundesstaat zu Venezuela, in: FAZ, 01.12.2018 São Paulo, (31.07.2022)
<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/brasilien-intervenierte-im-grenzbundesstaat-zu-venezuela-15935531.html>.

Brüning, Christoph, Nationale Staats- und Betreiberhaftung für Umweltschäden, in: Hecker/ Hendl er et al. (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Haftung für Umweltschäden, 28. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 6. bis 7. September 2012, 2013 Berlin, 139–160 (zit. als Haftung für Umweltschäden).

Bryner, Nicholas S., Brazil's Green Court: Environmental Law in the Superior Tribunal de Justiça (High Court of Brazil), PELR 2012, 470–537 (zit. als *Bryner*, PELR 2012).

Buser, Andreas, Ein Grundrecht auf Klimaschutz? Möglichkeiten und Grenzen grundrechtlicher Klimaklagen in Deutschland, DVBl. 2020, 1389–1396 (zit. als *Buser*, DVBl. 2020).

Buser, Andreas, Eine allgemeine Klimaleistungsklage vor dem VG Berlin, NVwZ 2020, 1253–1255 (zit. als *Buser*, NVwZ 2020).

Calliess, Christian, Abstand halten: Rechtspflichten der Klimaschutzpolitik aus planetaren Grenzen, ZUR 2019, 385–448 (zit. als *Calliess*, ZUR 2019).

Calliess, Christian, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?, ZUR 2021, 355–358 (zit. als *Calliess*, ZUR 2021).

- Calliess, Christian*, Klimapolitik und Grundrechtsschutz, - Brauchen wir ein Grundrecht auf Umweltschutz? -, ZUR 2021, 323–332 (zit. als *Calliess*, ZUR 2021).
- Calliess, Christian*, Rechtsstaat und Umweltstaat, Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassung, 2001 Tübingen, zugl. Habil. 2000 Universität Saarbrücken (zit. als Rechtsstaat und Umweltstaat).
- Calliess, Christian/Dross, Miriam*, Umwelt- und Klimaschutz als integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik, Überlegungen im Lichte von European Green Deal und Corona-Recovery Plan, ZUR 2020, 456–464 (zit. als *Calliess/Dross*, ZUR 2020).
- Camargo, Margarida Maria Lacombe*, Hermeneutica e Argumentacao: Uma Contribuicao ao Estudo do Direito, 3. Aufl., 2003 Rio de Janeiro/São Paulo (zit. als Hermeneutica).
- Canotilho, José Joaquim Gomes et al.* (Hrsg.), Commentários à Constituição do Brasil, 2013 São Paulo (zit. als Commentários à CF).
- Carvalho, Délton Winter de*, Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental, RDA 2007, 62–91 (zit. als *Carvalho*, RDA 2007).
- Carvalho, Délton Winter de*, Dano Ambiental Futuro: A Responsabilização Civil pelo Risco Ambiental, 2008 (zit. als Dano Ambiental Futuro).
- Carvalho, Délton Winter de*, Dano ambiental futuro, A responsabilização civil pelo risco ambiental, 2. Aufl., 2013 Porte Alegre (zit. als Dano Ambiental Futuro).
- Chang-Ke, Wang/Xin-Zheng, Luo/Hua, Zhang*, Shares Differences of Greenhouse Gas Emissions Calculated with GTP and GWP for Major Countries, ACCR 2013, 127–132 (zit. als *Chang-Ke/Xin-Zheng/Hua*, ACCR 2013).
- Chatzinerantzis, Alexandros/Appel, Markus*, Haftung für den Klimawandel, NJW 2019, 881–886 (zit. als *Chatzinerantzis/Appel*, NJW 2019).
- Constanze, Janda*, Sozialstaat for Future, Der Klima-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die Sozialgesetzgebung, ZRP 2021, 149–153 (zit. als *Constanze*, ZRP 2021).
- Cowie, Sam*, Präsident Bolsonaro bedroht Brasiliens Regenwald, in: Deutsche Welle,

30.10.2018 Bonn, (31.07.2022) <https://www.dw.com/de/pr%C3%A4sident-bolsonaro-bedroht-brasiliens-regenwald/a-46079231>.

Cox, R. H.J., The Liability of European States for Climate Change, *Ujiel* 2014, 125–135 (zit. als *Cox*, *Ujiel* 2014).

Cremer, Wolfgang, Verfassungskräftiger Klimaschutz nach Maßgabe völkerrechtlich verbindlicher Verpflichtungen und Ziele, *ZUR* 2019, 278–283 (zit. als *Cremer*, *ZUR* 2019).

Cuadros, Alex, *Brazillionaires, Wealth, Power, Decadence, and Hope in an American Country*, 2016 New York (zit. als *Brazillionaires*).

Cunha, Belinda Pereira da, *Direito ambiental, Doutrinas, casos práticos e jurisprudência*, 2011 São Paulo (zit. als *Direito ambiental*).

Dauses, Manfred A. (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblattausgabe*, 56. Aufl., 2022 München (zit. als *Dauses/Ludwigs Wirtschaftsrecht*).

de Alencar, Xavier Yanko Marcus/de Moura, Soares Pedro Lucas, Brazil, in: *Lord/ Goldberg et al.* (Hrsg.), *Climate Change Liability, Transnational Law and Practice*, 2012 Cambridge, 607–626 (zit. als *Climate Change Liability*).

Delaney, Patrick, Legislating for Equality in Colombia: Constitutional Jurisprudence, Tutelas, and Social Reform, *ERR* 2008, 50-55 (zit. als *Delaney*, *ERR* 2008).

Dietlein, Johannes, § 113, Die Eigentumsfreiheit und das Erbrecht, in: *Stern/ Sachs et al.* (Hrsg.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV/1, München, 2126–2344 (zit. als *Stern/Sachs/Dietlein*).

Dietlein, Johannes, *Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten*, 1991, zugl. Diss. 1991 Universität Münster (Westfalen) (zit. als *Grundrechtlichen Schutzpflichten*).

Dilorenzo, Sarah, Brazil rollback of environment rules blow to Paris pact, in: *Denverpost*, 08.06.2017 Denver, (31.07.2022) <http://www.denverpost.com/2017/06/08/paris-climate-agreement-brazil/>.

Dreier, Horst (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar, GG, Band I: Präambel, Artikel 1-19*, 3. Aufl., 2013 Tübingen (zit. als *Dreier GG*).

- Dürig, Günther/Herzog, Roman/Scholz, Rupert* (Hrsg.), Grundgesetz, Loseblatt-Kommentar, 97. Aufl., München (zit. als Dürig/Herzog/Scholz GG).
- Ekardt, Felix*, Das Paris-Abkommen zum globalen Klimaschutz, Chancen und Friktionen - auf dem Weg zu einer substanziellen EU-Vorreiterrolle?, NVwZ 2016, 355–358 (zit. als *Ekardt*, NVwZ 2016).
- Enders, Christoph*, Subjektiv-rechtliche Fundierung des Umweltschutzes: Das Bundesverwaltungsgericht als Motor der Rechtsaktualisierung im Zeichen des Europarechts, ZUR 2016, 387–392 (zit. als *Enders*, ZUR 2016).
- Epiney, Astrid*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht im Rechtsvergleich, NVwZ 2014, 465–475 (zit. als *Epiney*, NVwZ 2014).
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar, GG, Montag, 1. Juni 2015 München (zit. als BeckOK GG).
- Faßbender, Kurt*, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085 (zit. als *Faßbender*, NJW 2021).
- Fellenberg, Frank/Guckelberger, Annette* (Hrsg.), Klimaschutzrecht, KSG - TEHG - BEHG Kommentar, 2022 München (zit. als Fellenberg/Guckelberger KlimaschutzR).
- Fensterseifer, Tiago*, A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais ocasionados pelas mudanças climáticas, uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da correspondente proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental ao ambiente, in: Lavratti/ Prestes (Hrsg.), Direito e mudanças climáticas: 2, responsabilidade civil e mudanças climáticas, 2010 São Paulo, 77–114 (zit. als Direito e Mudanças Climáticas).
- Ferreira Mendes, Gilmar*, Die abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht und vor dem brasilianischen Supremo Tribunal Federal, Schriften zum Öffentlichen Recht,, Band 607, 1991 Berlin, zugl. Diss. 1990 Universität Münster (Westfalen) (zit. als Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG und STF).

- Ferreira Mendes, Gilmar*, Direitos fundamentais de caráter judicial e garantias constitucionais do processo, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), Curso de Direito Constitucional, 12. Aufl., 2017 São Paulo, 339–571 (zit. als *Recht* Constitucional).
- Figueiredo, Guilherme José Purvin de*, Proteção das florestas sul-americanas e mudança dos padrões globais de consumo, RDA 1999, 19–34 (zit. als *Figueiredo*, RDA 1999).
- Filkenstein, Cláudio*, Civil Liability, in: Deffenti/ Barral (Hrsg.), Introduction to Brazilian Law, 2011 The Netherlands, 105–111.
- Frank, Will*, Staatliche Klimaschutzpflichten, „Soft Law“, „Due Dilligence“ und „Untermaßverbot“, NVwZ-Extra 2016, 1–7 (zit. als *Frank*, NVwZ-Extra 2016).
- Freitas, Vladimir Passos de*, O Poder Judiciário e o Direito Ambiental no Brasil, JSP, 2008, 95–107 (zit. als *Freitas*, JSP 2008).
- Frohlich, Miguel/Haddad, Assed*, Legal Efforts to Address Climate Change under Environmental Permitting Laws in the State of Rio de Janeiro, CCLR 2014, 8, 247–256, <http://www.jstor.org/stable/24324295> (zit. als *M. Frohlich/Haddad*, CCLR 2014 8).
- Frohlich, Miguel Franco/Sabbag, Bruno Kerlakian*, Civil Liability for Environmental Damage related to Climate Change in Brazil, Conference Paper 2010 2010, 1–28 (zit. als *M. F. Frohlich/Sabbag*, Conference Paper 2010).
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, NVwZ 2014, 1–10 (zit. als *Gärditz*, NVwZ 2014).
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, § 4 Verfassungsentwicklung und Verfassungsrechtswissenschaft, in: Herdegen/ Masing et al. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Schriftenreihe Studium, 2021 München, 221–313 (zit. als *Handbuch des Verfassungsrechts*).
- Gärditz, Klaus Ferdinand/Kahl, Wolfgang*, Umweltrecht, 12. Aufl., Schriftenreihe Studium, 2021 München (zit. als *Umweltrecht*).
- Gidi, Antonio*, Class Actions in Brazil: A Model for Civil Law Countries, ASCL 2003,

311–408 (zit. als *Gidi*, ASCL 2003).

Glenn, H. Patrick, Legal traditions of the world, Sustainable diversity in law, 2014 Oxford (zit. als Legal traditions of the world).

Godt, Christine, Haftung für ökologische Schäden, Verantwortung für Beeinträchtigungen des Allgemeinguts Umwelt durch individualisierbare Verletzungshandlungen, 1995 Berlin, zugl. Diss. 1995 Universität Bremen (zit. als Haftung für ökologische Schäden).

Gonet Branco, Paulo Gustavo, Controle de Constitucionalidade, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), Curso de Direito Constitucional, 12. Aufl., 2017 São Paulo, 934-1253 (zit. als Direito Constitucional).

Gonet Branco, Paulo Gustavo, Direitos fundamentais em espécie, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), Curso de Direito Constitucional, 12. Aufl., 2017 São Paulo, 228–274 (zit. als Direito Constitucional).

Gonet Branco, Paulo Gustavo, Noções introdutórias, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), Curso de Direito Constitucional, 12. Aufl., 2017 São Paulo, 52–101 (zit. als Direito Constitucional).

Gonet Branco, Paulo Gustavo, Teoria Geral dos Direitos Fundamentais, in: Ferreira Mendes/ Gonet Branco (Hrsg.), Curso de Direito Constitucional, 12. Aufl., 2017 São Paulo, 127–227 (zit. als Direito Constitucional).

Gordon-Vrba, Lucy, Vielparteienprozesse, kollektive Durchsetzung gleichartiger, individueller Kompensationsansprüche unter dem Aspekt der prozessualen Effizienz und Fairness, 2007 Zürich (zit. als Vielparteienprozesse).

Granziera, Maria Luiza Machado, Direito Ambiental, 3. Aufl., 2014 São Paulo (zit. als Direito Ambiental).

Graser, Alexander, Vermeintliche Fesseln der Demokratie: Warum die Klimaklagen ein vielversprechender Weg sind, Eine Replik auf Bernhard Wegener, Urgenda – Welttrettung per Gerichtsbeschluss? Klimaklagen testen die Grenzen des Rechtsschutzes, ZUR 2019, 271–278 (zit. als *Graser*, ZUR 2019).

Graßhof, Karin, Nachschlagewerk der Rechtsprechung des BVerfG, 217. Aufl., 2020

- Heidelberg (zit. als Nachschlagewerk der Rechtsprechung BVerfG).
- Groß, Thomas*, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, NVwZ 2020, 337–342 (zit. als *Groß*, NVwZ 2020).
- Groß, Thomas*, Verfassungsrechtliche Klimaschutzverpflichtungen, EurUP 2019, 353–363 (zit. als *Groß*, EurUP 2019).
- Groß, Thomas*, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG?, ZUR 2009, 364–368 (zit. als *Groß*, ZUR 2009).
- Grote, Rainer*, Verfassungsrecht - Von der Rezeption zur Transformation, in: Maihold/Sangmeister et al. (Hrsg.), Lateinamerika, Handbuch für Wissenschaft und Studium, 2019 Baden-Baden, 133–144 (zit. als Lateinamerika).
- Guetta, Mauricio/Perronne Oviedo, Antonio Francisco/Bensuan, Nurit*, Litigância Climática em Busca da Efetividade da Tutela Constitucional da Amatônia, in: Setzer/Cunha et al. (Hrsg.), Litigância Climática, Novas Fronteiras para o Direito Ambiental no Brasil, 2019 São Paulo, 239–272 (zit. als Litigância Climática).
- Gupta, Joyeeta*, Legal Steps Outside the Climate Convention: Litigation as a Tool to Address Climate Change, RECIEL 2017, 76–86 (zit. als *Gupta*, RECIEL 2017).
- Haase, Florian F.*, Einführung in die Methodik der Rechtsvergleichung, JA 2005, 232–239 (zit. als *Haase*, JA 2005).
- Häberle, Peter*, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, Methoden, Inhalte, Kleinstaaten und Entwicklungsländer, 1992 Berlin (zit. als Rechtsvergleichung).
- Hegerl, G.C./Hoegh-Guldberg, O./Casassa, G./Hoerling, M.P./Kovats, R.S./Parmesan, C./Pierce, D.W./Stott, P.A.*, Good Practice Guidance Paper on Detection and Attribution Related to Anthropogenic Climate Change, in: IPCC, Genf 2009, (31.07.22) http://www.ipcc-wg2.awi.de/guidancepaper/IPCC_D&A_GoodPracticeGuidancePaper.pdf.
- Herman Benjamin, Antonio*, A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina, RDA 1996, 83–105 (zit. als *Herman*

Benjamin, RDA 1996).

Herman Benjamin, Antonio, O meio ambiente na constituição de 1988, in: Kishi/ Silva et al. (Hrsg.), *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI, estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, 2005 São Paulo, 363–398 (zit. als *Desafios do Direito Ambiental*).

Herman Benjamin, Antonio, Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira, in: Canotilho/ Leite (Hrsg.), *Direito constitucional ambiental brasileiro*, 2007 São Paulo, 57–135 (zit. als *Direito Constitucional Ambiental*).

Herman Benjamin, Antonio, We, the Judges, and the Environment, *PELR* 2012 2012, 582–591 (zit. als *Herman Benjamin*, *PELR* 2012 2012).

Herzog, Benjamin, Anwendung und Auslegung von Recht in Portugal und Brasilien, Eine rechtsvergleichende Untersuchung aus genetischer, funktionaler und postmoderner Perspektive. Zugleich ein Plädoyer für mehr Savigny und weniger Jhering, 2014 Tübingen, zugl. Diss. 2014 Universität Heidelberg (zit. als *Recht in Portugal und Brasilien*).

Hesse, Konrad, A Força Normativa Da Constituicao, Die normative Kraft der Verfassung, Tradução de Gilmar Ferreira Mendes, 1991 Porto Alegre (zit. als *Força Normativa (Übersetzung)*).

Hippel, Eike v., Keine Entschädigung für Waldsterben?, *NJW* 1998, 3254–3255 (zit. als *Hippel*, *NJW* 1998).

Hippel, Eike v., OLG Köln, Urt. v. 16.09.1985 - 7 U 133/84, *NJW* 1986, 592–593 (zit. als *Hippel*, *NJW* 1986).

Hippel, Eike v., Staatshaftung für Waldsterben?, *NJW* 1985, 30–32 (zit. als *Hippel*, *NJW* 1985).

Hübner Mendes, Conrado, Bellen ohne zu beißen. Der Brasilianische Oberste Gerichtshof zwischen messianischer Rhetorik und schüchternder Praxis, in: da Silva/ Schmidt (Hrsg.), *Verfassung und Verfassungsgericht: Deutschland und Brasilien im Vergleich*, 2012 Baden-Baden, 105–136 (zit. als *Verfassung*

Deutschland und Brasilien).

Huf, Peter Michael, Die brasilianische Verfassung von 1988, Originaltext mit deutscher Übersetzung, Kölner Schriften zur Literatur und Gesellschaft der portugiesischsprachigen Länder, 1991 Köln (zit. als Die brasilianische Verfassung).

Hufen, Friedhelm, Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl., 2021 München (zit. als Verwaltungsprozessrecht).

Hunter, David/Salzman, James, Negligence in the Air: The Duty of Care in Climate Change, UPLR 2007, 1741–1794 (zit. als *Hunter/Salzman*, UPLR 2007).

IPCC, What is the IPCC?, Factsheet, 2018 Genf (zit. als Factsheet).

Isensee, Josef, Das Grundrecht auf Sicherheit, Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. November 1982 - Erweiterte Fassung -, 1983 (zit. als Grundrecht auf Sicherheit).

Isensee, Josef, § 191, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: *Isensee/ Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX: Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Auflage, 2011 Heidelberg, 413–568 (zit. als HStR IX).

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 17. Aufl., 2022 München (zit. als *Jarass/Pieroth GG*).

Jellinek, Georg/Kersten, Jens, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., 2011 Tübingen (zit. als Subjektive öffentliche Rechte).

Jucovsky, Vera Lucia R.S., Meios de defesa do meio ambiente. ação popular e participação pública, RDA 2000, 65–86 (zit. als *Jucovsky*, RDA 2000).

Justen Filho, Marçal, Curso de direito administrativo, 13. Aufl., 2018 São Paulo (zit. als Curso de direito administrativo).

Kahl, Hartmut, VG Berlin: Klimaklage scheitert an Klagebefugnis, Entscheidungsbesprechung, EnWZ 2020, 88–94 (zit. als *H. Kahl*, EnWZ 2020).

Kahl, Wolfgang, Klimaschutz und Grundrechte, JURA, 2021, 117–129 (zit. als *W. Kahl*,

JURA 2021).

Kelsen, Hans, Reine Rechtslehre, Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik (Studienausgabe der 1. Auflage 1934), 2020 Erscheinungsort nicht ermittelbar (zit. als Reine Rechtslehre).

Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf, Grundrechte Staatsrecht II, 37. Aufl., Staatsrecht, Band 20, 2021 Heidelberg (zit. als Staatsrecht II (begründet Pieroth/Schlink)).

Klein, Hans Hugo, Ein Grundrecht auf saubere Umwelt?, in: Schneider (Hrsg.), Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag; dargebracht von Freunden, Schülern und Kollegen, 1974 Berlin, 643–662 (zit. als Festschrift für Werner Weber).

Klement, Jan Henrik, Vom Nutzen einer Theorie die alles erklärt: Robert Alexys Prinzipientheorie aus der Sicht der Grundrechtsdogmatik, JZ 2008, 756–763 (zit. als *Klement*, JZ 2008).

Klinger, Remo, Das Sterben der Kohlekraftwerke oder: Zeit für eine Klimaschutz-Verbandsklage?, ZUR 2010, 169–170 (zit. als *Klinger*, ZUR 2010).

Kloepfer, Michael, Umweltstaat, Ladenburger Diskurs, 1989 Berlin/Heidelberg (zit. als Umweltstaat).

Kloepfer, Michael, Umweltrecht, 2. Aufl., 1998 München (zit. als Umweltrecht).

Köck, Wolfgang, Erfordernisse des Umweltrechts im Anthropozän - Rechtskonzepte für eine „Große Transformation“, ZUR 2017, 257–259 (zit. als *Köck*, ZUR 2017).

Köck, Wolfgang, Klimaklage des Peruaners Lluyia gegen RWE abgewiesen, ZUR 2017, 370–374 (zit. als *Köck*, ZUR 2017).

Kommer, Steffen, Diffuse Umweltrechte in Brasilien: am Beispiel von Kollektivklagen gegen ökologische Schäden durch queimadas, ZUR 2012, 459–468 (zit. als *Kommer*, ZUR 2012).

Krell, Andreas Joachim, Die normative Ausgestaltung des brasilianischen Umweltrechtes und die Hauptprobleme seiner methodisch abgesicherten Anwendung, JöR 2014, 693–712 (zit. als *Krell*, JöR 2014).

Krell, Andreas Joachim, Ordem Jurídica e meio ambiente na Alemanha e no Brasil:

- alguns aspectos comparativos, RDA 2003, 178–206 (zit. als *Krell*, RDA 2003).
- Krell, Andreas Joachim*, Discrecionariedade administrativa e proteção ambiental, O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais, Um Estudo Comparativo, 2004 Porte Alegre (zit. als Um Estudo Comparativo).
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte*, Das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Grenzen des Rechts - eine neue Chance, DVBl. 2017, 97–104 (zit. als *Kreuter-Kirchhof*, DVBl. 2017).
- Kweitel, Juana/Amorim, Alice*, Direito e mudanças climáticas: olhares, tendências e soluções, in: Neiva/ Mantelli (Hrsg.), Clima e Direitos Humanos, Vozes e Ações, 2021 São Paulo, 6–8 (zit. als Clima e Direitos Humanos).
- Landmann, Robert v./Rohmer, Gustav* (Hrsg.), Umweltrecht, Band I, Kommentar, 97. Aufl., 2022 München (zit. als Landmann/Rohmer UmweltR).
- Larenz, Karl*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., 1991 Berlin (zit. als Methodenlehre der Rechtswissenschaft).
- Latif, Mojib*, Nachtrag: Anspruch und Wirklichkeit: Kann das Pariser Klimaabkommen funktionieren?, ifo Schnelldienst 2016, 21–25 (zit. als *Latif*, ifo Schnelldienst 2016).
- Latif, Mojib*, Global Warming Continues, International Climate Politics Keeps Failing, in: Koch/ König et al. (Hrsg.), Legal Regimes for Environmental Protection, Governance for Climate Change and Ocean Resources, 2015 Leiden, 11–24.
- Lehmen, Alessandra*, Advancing Strategic Climate Litigation in Brazil, GLJ 2021, 1471–1483 (zit. als *Lehmen*, GLJ 2021).
- Leite, José Rubens Morato*, Manual de Direito Ambiental, 2015 São Paulo (zit. als Direito Ambiental).
- Lemos, Patrícia Faga Iglecias*, Mudanças climáticas e responsabilidade civil por dano ao meio ambiente, in: Lavratti/ Prestes (Hrsg.), Direito e mudanças climáticas: 2, responsabilidade civil e mudanças climáticas, 2010 São Paulo, 61–78 (zit. als Direito e Mudanças Climáticas).

- Luomi, Mari*, Sustainable energy in Brazil, Reversing past achievements or realizing future potential, SP, Band 34, 2014 Oxford (zit. als Sustainable Energy in Brazil).
- Lytton, Timothy D.*, Using Tort Litigation to Enhance Regulatory Policy Making: Evaluating Climate-Change Litigation in Light of Lessons from Gun-Industry and Clergy-Sexual-Abuse Lawsuits, TLR 2008, 1837–1874 (zit. als *Lytton*, TLR 2008).
- Mafra Leal, Márcio Flavio*, Die Kollektivklage zur Durchsetzung diffuser Interessen, Eine rechtsdogmatische und rechtsvergleichende Untersuchung in Brasilien und Deutschland, 2010 Frankfurt am Main, zugl. Diss 2009 Universität Freiburg (zit. als Kollektivklage in Brasilien und Deutschland).
- Maliska, Marcos Augusto*, Verfassung und normative Kooperation, Zum übergesetzlichen Status Internationaler Menschenrechtsverträge in Brasilien, VRÜ 2011, 316–325 (zit. als *Maliska*, VRÜ 2011).
- Mangoldt, Hermann v./Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz: GG, 7. Aufl., 2018 München (zit. als Mangoldt/Klein/Starck GG).
- Mantelli, Gabriel/Nabuco, Joana/Borges, Caio*, Litigância climática na prática: estratégias para litígios climáticos no brasil, in: Conectas Direitos Humanos 2019, (31.07.2022)
http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Guia_litigancia_climatica.pdf.
- Margin, G.O./Marengo, J.A./Boulanger, J.-P./Buckeridge, M.S./Castellanos, E./Poveda, G./Scarano, F.R./Vicuña, S.*, Chapter 27. Central and South America, in: Barros/Field et al. (Hrsg.), Climate Change 2014: Impacts, Adaption, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014 Cambridge Univ. Press, Cambridge, United Kingdom, NY (USA), 1499–1566 (zit. als IPCC WGII5AR).
- Martins, Leonardo*, Die Judikative in Brasilien, in: La Fontaine/ Stehnen (Hrsg.), Das

- politische System Brasiliens, 2012 Wiesbaden, 121–137 (zit. als Politisches System Brasiliens).
- Mastrandrea, M.D./Field, C.B./Stocker, T.F./Edenhofer, O./Ebi, K.L./Frame, D.J./Held, H./Kriegler, E./Mach, K.L./Matschoss, P.R./Pattner, G.-K./Yohe, G.W./Zwiers, F.W.*, Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties, 2010 Genf (zit. als Guidance Note).
- Mattei, Julia*, Eine verfassungsrechtlich vergleichende Studie über die Effektivierung des Umweltschutzes durch ökologisch orientierte Steuern in Deutschland und Brasilien, 2016, (31.07.2022) https://kups.ub.uni-koeln.de/7063/1/Mattei_Doktorarbeit_2016.pdf, zugl. Diss. 2016 Universität Köln (zit. als Umweltschutz und Steuern in Deutschland und Brasilien).
- Matthews, H. Damon/Graham, Tanya L./Keverian, Serge/Lamontagne, Cassandra/Seto, Donny/Smith, Trevor J.*, National contributions to observed global warming, ERL 2014, 1–9 (zit. als *Matthews et al.*, ERL 2014).
- Matulja, Aline/Freitas, Vladimir Passos de*, Adaptação a questões climáticas: conselhos, métodos introdutórios e utilização das normas jurídicas, in: Jr. Arlindo/ Freitas et al. (Hrsg.), *Direito Ambiental e Sustentabilidade*, Coleção Ambiental Volume 18, 2016 São Paulo, 527–561 (zit. als *Direito Ambiental e Sustentabilidade*).
- Matyssek, R./Fromm, J./Rennenberg, H./Roloff, A.*, *Biologie der Bäume*, von der Zelle zur globalen Ebene, 2010 Stuttgart (zit. als *Biologie der Bäume*).
- Maximiliano, Carlos*, *Hermeneutica e aplicação do direito*, 23. Aufl., 2022 Rio de Janeiro (zit. als *Hermeneutica*).
- Mazzilli, Hugo Nigro*, *Tutela dos interesses difusos e coletivos*, 7. Aufl., 2014 São Paulo (zit. als *Interesses Difusos e Colectivos*).
- McAllister, Lesley K.*, *Making law matter*, Environmental protection and legal institutions in Brazil, 2008 Stanford Calif. (zit. als *Environmental protection in Brazil*).
- Mendes, Gilmar*, Die 60 Jahre des Bonner Grundgesetzes und sein Einfluss auf die brasilianische Verfassung von 1988, JöR 2010, 95–117 (zit. als *G. Mendes*, JöR

2010).

Mendes Hübner, Conrado/Moraes Alberto, Marco Antônio, Litigância Climática e Separação de Poderes, in: Setzer/ Cunha et al. (Hrsg.), Litigância Climática, Novas Fronteiras para o Direito Ambiental no Brasil, 2019 São Paulo, 117–138 (zit. als Litigância Climática).

Mendes Hübner, Conrado/Moraes Alberto, Marco Antônio, O que há de errado com os litígios climáticos?, in: Neiva/ Mantelli (Hrsg.), Clima e Direitos Humanos, Vozes e Ações, 2021 São Paulo, 47–49 (zit. als Clima e Direitos Humanos).

Mese, Vivianne F., Die soziale Funktion des Vertrages im brasilianischen Código Civil, A Função Social do Contrato no Código Civil Brasileiro, Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur richterlichen Vertragsanpassung - Um Estudo de Direito Comparado sobre a Revisão Judicial de Contratos, Schriften zum Portugiesischen und Lusophonen Recht, 2017 Baden-Baden.

Mewes, Marc Lothar, Öffentliches Recht und Haftungsrecht in der Risikogesellschaft, Die Defizite des öffentlichen Rechts und die Möglichkeiten und Grenzen der Risikosteuerung durch Haftungsrecht und Haftpflichtverletzung, Europäische Hochschulschriften, Band 4376, 2006 Frankfurt am Main, zugl. Diss. 2005 Universität Hamburg (zit. als Haftungsrecht in der Risikogesellschaft).

Meyer, Stephan, Grundrechtsschutz in Sachen Klimawandel?, NJW 2020, 894, 895–900 (zit. als *S. Meyer*, NJW 2020, 894).

Michael, Thomas, Diercke Weltatlas, 2015 Braunschweig (zit. als Diercke Weltatlas).

Milaré, Édís, Direito do Ambiente, 9. Aufl., 2014 São Paulo (zit. als Direito do Ambiente).

Möllers, Thomas M. J., Rechtsgüterschutz im Umwelt- und Haftungsrecht, Präventive Verkehrspflichten und Beweiserleichterungen in Risikolagen, 1996 Tübingen (zit. als Rechtsgüterschutz im Umwelt- und Haftungsrecht).

Moraes, Alexandre de, Direito constitucional, 33. Aufl., 2017 São Paulo (zit. als Direito constitucional).

Morgenstern, Lutz/Dehnen, Milan, Eine neue Ära für den internationalen Klimaschutz:

Das Übereinkommen von Paris, ZUR 2016, 131–138 (zit. als *Morgenstern/Dehnen*, ZUR 2016).

Mori-Clement, Yadira, Impacts of CDM projects on sustainable development: Improving living standards across Brazilian municipalities?, WD 2019, 222–236 (zit. als *Mori-Clement*, WD 2019).

Moura Roucha, Bolivar, The Brazilian Constitution of 1988, ZaöRV 1989 1989, 61–86 (zit. als *Moura Roucha*, ZaöRV 1989 1989).

Muckel, Stefan, Pflicht des Gesetzgebers zu effektivem Klimaschutz, JA 2021, 610–613 (zit. als *Muckel*, JA 2021).

Murswiek, Dietrich, Entschädigung für immissionsbedingte Waldschäden, NVwZ 1986, 611–615 (zit. als *Murswiek*, NVwZ 1986).

Murswiek, Dietrich, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformung, Schriften zum Umweltrecht, Band 3, 1985 Berlin, zugl. Habil. 1983 Universität des Saarlandes (zit. als Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik).

Murswiek, Dietrich, Umweltschutz als Staatszweck, Die ökologischen Legitimitätsgrundlagen des Staates, Reihe: Studien zum Umweltstaat, 1995 Bonn (zit. als Umweltschutz als Staatszweck).

Myhre, G./Shindell, D./Bréon, F.-M./Collins, W./Fuglestedt, J./Huang, J./Koch, D./Lamarque, J.-F./Lee, D./Mendoza, B./Nakajima, T./Robock, A./Stephens, G./Takemura, T./Zhang, H., Chapter 8. Anthropogenic and Natural Radiative Forcing, in: Stocker/ Qin et al. (Hrsg.), Climate Change 2013: The Physical Science Basis, Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2013 Genf, 659–740 (zit. als IPCC WG1.5AR).

Neto, Nicola Dino C. Costa, Reflexões sobre a proteção jurídica da floresta amazônica, in: Kishi/ Silva et al. (Hrsg.), Desafios do Direito Ambiental no Século XXI, estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado, 2005 São Paulo, 658–697 (zit. als Desafios do Direito Ambiental).

- Nusdeo, Ana Maria De Oliveira*, A política climática brasileira e seu potencial de judicialização, in: Neiva/ Mantelli (Hrsg.), *Clima e Direitos Humanos, Vozes e Ações*, 2021 São Paulo, 42-46 (zit. als *Clima e Direitos Humanos*).
- Nusdeo, Fábio*, The development of the law under the impact of industrialization, in: Kübler (Hrsg.), *Industrialisierung und Recht in Brasilien, Materialien zum Kolloquium: Der Einfluss der Industrialisierung auf die Entwicklung des Rechts: das Beispiel Brasilien, Arbeiten zur Rechtsvergleichung: Schriftenreihe der Gesellschaft für Rechtsvergleichung Band 109*, 1981 Frankfurt am Main, 13–37 (zit. als *Industrialisierung und Recht in Brasilien*).
- Oberheiden, Nick*, Typologie und Grenzen des richterlichen Verfassungsvergleichs, Deutschland, USA und Brasilien im Vergleich, *Leipziger Schriften zum Völkerrecht, Europarecht und ausländischen öffentlichen Recht*, Band 20, 2011 Baden-Baden, zugl. Diss. 2009 Universität Heidelberg (zit. als *Richterlichen Verfassungsvergleich in Deutschland, USA und Brasilien*).
- Ohne Verfasser*, Of chainsaws and supply chains, How big beef and soya firms can stop deforestation, in: *Economist*, 11.06.2020 São Paulo, (31.07.2022)
<https://www.economist.com/the-americas/2020/06/11/how-big-beef-and-soya-firms-can-stop-deforestation>.
- Oliveira, Karen Alvarenga*, Brazilian Climate Change Law, OHICCL 2016, 725–738 (zit. als *K. A. Oliveira*, OHICCL 2016).
- Oliveira, Mauro Márcio*, Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987, Quais são, onde buscá-las e como usá-las, 1993 Brasília (zit. als *Assembléia Nacional Constituinte*).
- Ossenbühl, Fritz/Cornils, Matthias*, *Staatshaftungsrecht*, 6. Aufl., 2013 München (zit. als *Staatshaftungsrecht*).
- Paul, Wolf*, Amazonasapokalypse. Ein Bericht zur Lage des Regenwaldes (2010), in: Paul (Hrsg.), *Brasilianische Rechtswelten Fascinosa et tremenda, Rechts- und kultursoziologische Schriften (1988-2018)*, Schriften der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung Band 54, 2019 Düren, 303–312 (zit. als *Brasilianische Rechtswelten (2010)*).

- Paul, Wolf*, Brasilianischer Konstitutionalismus - Geschichte und Kritik (1994), in: Paul (Hrsg.), Brasilianische Rechtswelten Fascinosa et tremenda, Rechts- und kultursoziologische Schriften (1988-2018), Schriften der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung Band 54, 2019 Düren, 103–127 (zit. als Brasilianische Rechtswelten (1994)).
- Paul, Wolf*, Das Fortschrittsprofil der brasilianischen Verfassung von 1988 (1989), in: Paul (Hrsg.), Brasilianische Rechtswelten Fascinosa et tremenda, Rechts- und kultursoziologische Schriften (1988-2018), Schriften der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung Band 54, 2019 Düren, 93–101 (zit. als Brasilianische Rechtswelten (1989)).
- Paul, Wolf*, Die "Carta von Belém". Brasilianische Stimmen zur Okkupation und Zerstörung der Amazonas-Region (1989), in: Paul (Hrsg.), Brasilianische Rechtswelten Fascinosa et tremenda, Rechts- und kultursoziologische Schriften (1988-2018), Schriften der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung Band 54, 2019 Düren, 293–301 (zit. als Brasilianische Rechtswelten (1989)).
- Paul, Wolf*, Die republikanische Wende. Genealogie der Verfassung der Republik der Vereinigten Staaten von Brasilien von 1981 (2005), in: Paul (Hrsg.), Brasilianische Rechtswelten Fascinosa et tremenda, Rechts- und kultursoziologische Schriften (1988-2018), Schriften der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung Band 54, 2019 Düren, 67–82 (zit. als Brasilianische Rechtswelten).
- Peel, Jacqueline/Osofsky, Hari M.*, A Rights Turn in Climate Change Litigation?, TEL 2018, 37–67 (zit. als *Peel/Osofsky*, TEL 2018).
- Peel, Jacqueline/Osofsky, Hari M.*, Climate Change Litigation's Regulatory Pathways: A Comparative Analysis of the United States and Australia, L&P 2013, 150–183 (zit. als *Peel/Osofsky*, L&P 2013).
- Pfirter, Dieter*, Bundesstaat Brasilien, Historische, juristische und territoriale Entwicklung, 1990 Baden-Baden (zit. als Bundesstaat Brasilien).
- Porsch, Winfried*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, Über die Stärkung der Verbandsklage zur Umwelt-Popularklage?, NVwZ 2013, 1393–

1396 (zit. als *Porsch*, NVwZ 2013).

Pöttker, Erik, Klimahaftungsrecht, Die Haftung für die Emission von Treibhausgasen in Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht, Band 307, 2014 Tübingen, zugl. Diss. 2013 Universität Potsdam (zit. als Klimahaftungsrecht in Deutschland und USA).

Purnhagen, Kai/Saurer, Johannes, Liability of EU Member States under EU law, in: Kahl/ Weller (Hrsg.), Climate Change Litigation, A Handbook, 2021 München/Oxford/Baden-Baden/New York, 217–236 (zit. als Climate Change Litigation).

Ramos, Erasmo Marco, Brasilianisches Umweltrecht, Eine rechtsvergleichende System- und Fallanalyse am Beispiel des Projekts des Wasserweges Hidrovia-Paraná-Paraguay (HPP), Schriften der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung, Schriften der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung, Band 34, 2005 Aachen u.a., zugl. Diss. 2005 Universität Frankfurt am Main (zit. als Brasilianisches Umweltrecht).

Ranke, Ulrich, Klima und Umweltpolitik, Klimapolitik, 2019 Berlin/Heidelberg (zit. als Klima und Umweltpolitik).

Riechelmann, Frank, Die Angemessenheit der Begriffe - oder: Das Schutzgut des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes, ZRph 2021 2021, 97–115 (zit. als *Riechelmann*, ZRph 2021 2021).

Rodrigues, José Eduardo Ramos/Júnior, Arlindo Philippi, Unidades de conservação de proteção integral como zona rural: significafo na lei do SNUC (Lei 9.985/2000), in: Milaré/ Leme Machado (Hrsg.), Direito ambiental, Conservação e degradação do meio ambiental, Revista dos tribunais 100 anos (coleção doutrinas essenciais) Vol. II, 2011 São Paulo, 445–514.

Rodríguez-Garavito, César, Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America, TLR, 2011, 1669–1698 (zit. als *Rodríguez-Garavito*, TLR 2011).

- Rosenn, Keith S.*, Brazil's New Constitution: An Exercise in Transient Constitutionalism for a Transitional Society., AJCL 1990, 773–802 (zit. als *Rosenn*, AJCL 1990).
- Rosenn, Keith S.*, Procedural Protection of Constitutional Rights in Brazil., AJCL 2011, 1009–1050 (zit. als *Rosenn*, AJCL 2011).
- Rösler, Hannes*, Rechtsvergleichung als Erkenntnisinstrument in Wissenschaft, Praxis und Ausbildung, JuS 1999, 1084–1089 (zit. als *Rösler*, JuS 1999).
- Rothenburg, Walter Claudius*, A constituição ecológica, in: Kishi/ Silva et al. (Hrsg.), *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI, estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, 2005 São Paulo, 813–831 (zit. als *Desafios do Direito Ambiental*).
- Roth-Stielow, Klaus*, Luftverschmutzung und Waldsterben - kein Thema für das Bundesverfassungsgericht?, NJW 1984, 1942–1943 (zit. als *Roth-Stielow*, NJW 1984).
- Ruffert, Matthias*, Verantwortung und Haftung für Umweltschäden, NVwZ 2010, 1177–1183 (zit. als *Ruffert*, NVwZ 2010).
- Rüthers, Bernd/Fischer, Christian/Birk, Axel*, *Rechtstheorie, Mit juristischer Methodenlehre*, 10. Aufl., 2018 München (zit. als *Rechtstheorie*).
- Sachs, Michael* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, 9. Aufl., 2021 München (zit. als *Sachs GG*).
- Sachs, Michael*, Grundrechte: Klimawandel, JuS 2021, 708–711 (zit. als *Sachs*, JuS 2021).
- Salzwedel, Jürgen*, § 97 Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV: Aufgaben des Staates*, 3. Auflage, 2006 Heidelberg, 1109–1157 (zit. als *HSTR IV*).
- Samleben, Jürgen*, *Rechtspraxis und Rechtskultur in Brasilien und Lateinamerika, Beiträge aus internationaler und regionaler Perspektive, Schriften der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung, Band 40*, 2010 Aachen (zit. als *Rechtspraxis und -kultur*).

- Santos, Antonia Silveira Ribeiro dos*, O direito ambiental: sua formação e importância, in: Milaré/ Leme Machado (Hrsg.), Direito Ambiental, Fundamentos do direito ambiental, Revista dos tribunais 100 anos (coleção doutrinas essenciais) Vol. I, 2011 São Paulo, 93–104 (zit. als Direito Ambiental).
- Sarlet, Ingo Wolfgang*, Die Problematik der sozialen Grundrechte in der brasilianischen Verfassung und im deutschen Grundgesetz, eine rechtsvergleichende Untersuchung, Europäische Hochschulschriften, Band 2099, 1997 Frankfurt am Main, zugl. Diss. 1996 Universität München (zit. als Soziale Grundrechte in Brasilien und Deutschland).
- Sarlet, Ingo Wolfgang*, Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações, in: Sarlet (Hrsg.), Estado socioambiental e direitos fundamentais, Editora Revista dos Tribunais, 2010 São Paulo, 11–38 (zit. als Estado socioambiental e direitos fundamentais).
- Sarlet, Ingo Wolfgang*, Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, 10. Aufl., 2015 Porto Alegre (zit. als Dignidade da Pessoa).
- Sarlet, Ingo Wolfgang*, Direito fundamental a um clima estável e a PEC 233/2019, in: Conjur, 14.12.2020 São Paulo, (31.07.2022) <https://www.conjur.com.br/2020-dez-14/direito-fundamental-clima-estavel-pec-2332019>.
- Sarlet, Ingo Wolfgang/Fensterseifer, Tiago*, Litigância climática no Brasil e o caso do Fundo Clima (ADPF 708/DF), in: Neiva/ Mantelli (Hrsg.), Clima e Direitos Humanos, Vozes e Ações, 2021 São Paulo, 99–104 (zit. als Clima e Direitos Humanos).
- Saurer, Johannes*, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, 1574–1579 (zit. als *Saurer*, NVwZ 2017).
- Saurer, Johannes*, Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht - Eine rechtsvergleichende Analyse, ZUR 2018, 679–686 (zit. als *Saurer*, ZUR 2018).
- Saurer, Johannes/Purnhagen, Kai*, Klimawandel vor Gericht - Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine

- Bedeutung für Deutschland, ZUR 2016 2016, 16–23 (zit. als *Saurer/Purnhagen*, ZUR 2016 2016).
- Savaresi, Annalisa/Setzer, Joana*, Mapping the Whole of the Moon: An Analysis of the Role of Human Rights in Climate Litigation, SSRN Journal 2021 2021, 1–23 (zit. als *Savaresi/Setzer*, SSRN Journal 2021 2021).
- Schenke, Wolf-Rüdiger/Christian, Hug* (Hrsg.), VwGO, 28. Aufl., 2022 München (zit. als *Kopp/Schenke*, VwGO).
- Schenke, Rüdiger*, Entschädigungsansprüche bei legislativem Unrecht unter dem Aspekt des enteignungsgleichen Eingriffs, NJW 1988, 857–864 (zit. als *R. Schenke*, NJW 1988).
- Schlacke, Sabine*, Klimaschutzrecht - Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912–917 (zit. als *Schlacke*, NVwZ 2021).
- Schlacke, Sabine*, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, Internationale Klimaschutzpolitik und aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Union und in Deutschland, EnWZ 2020, 355-263 (zit. als *Schlacke*, EnWZ 2020).
- Schlacke, Sabine*, Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes, Schutznormdoktrin und Verfahrensfehlerlehre erneut unter Anpassungsdruck, NVwZ 2014, 11–18 (zit. als *Schlacke*, NVwZ 2014).
- Schmidt, Jan Peter*, Zivilrechtskodifikation in Brasilien, Strukturfragen und Regelungsprobleme in historisch-vergleichender Perspektive, 2012 Tübingen, zugl. Diss. 2009 Universität Regensburg (zit. als *Zivilrechtskodifikation in Brasilien*).
- Schmidt, Rainer*, Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit: Deutschland und Brasilien im Vergleich, in: da Silva/ Schmidt (Hrsg.), Verfassung und Verfassungsgericht: Deutschland und Brasilien im Vergleich, 2012 Baden-Baden, 137–155 (zit. als *Verfassung Deutschland und Brasilien*).
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert* (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz: BVerfGG, Band I, 61. Aufl., 2012 München (zit. als *Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge BVerfGG*).

- Schomerus, Thomas*, VG Berlin: Keine Klagebefugnis für Klimaklage gegen Bundesregierung auf Einhaltung des 2020-Ziels, Entscheidungsbesprechung, ZUR 2020, 160–170 (zit. als *Schomerus*, ZUR 2020).
- Schumacher, Kai*, Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven - Rostocker Umweltrechtstag 2000, NVwZ 2001, 1382–1384 (zit. als *Schumacher*, NVwZ 2001).
- Schwabe, Jürgen*, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1977 Darmstadt (zit. als Grundrechtsdogmatik).
- Schwabe, Jürgen*, Ausgleich für Waldschäden, in: Thieme (Hrsg.), Umweltschutz im Recht, Schriften zum Umweltrecht Band 8, 1988 Berlin, 51–66 (zit. als Ausgleich für Waldschäden).
- Setzer, Joana/Benjamin, Lisa*, Climate Change Litigation in the Global South, Constraints and Innovations, TIL 2019, 1–25 (zit. als *Setzer/Benjamin*, TIL 2019).
- Setzer, Joana/Carvalho, Déltou Winter de*, Climate Change Litigation to protect the Brazilian Amazon, Establishing a constitutional right to a stable climate, RECIEL 2021, 197–206 (zit. als *Setzer/Carvalho*, RECIEL 2021).
- Setzer, Joana/Leal, Guilherme JS/Borges, Caio*, Chapter 7, Climate Change Litigation in Brazil: Will Green Courts Become Greener?, in: Alogna/ Bakker et al. (Hrsg.), Climate Change Litigation, Global Perspectives, 2021, 143–172 (zit. als Global Perspectives).
- Sidiropoulos, Scriptorius Stefanos*, Traditionelles Altgriechisch, Nachschlagewerk für Anfänger, Schüler und Studenten, 2015 Norderstedt (zit. als Nachschlagewerk).
- Silva, Carlos Eduardo Lins*, Medien und Medienpolitik in Brasilien, in: La Fontaine/ Stehnen (Hrsg.), Das politische System Brasiliens, 2012 Wiesbaden, 254–262 (zit. als Politisches System Brasiliens).
- Siqueira Jr., Paulo Hamilton*, Direito processual constitucional, 5. Aufl., 2011 São Paulo (zit. als Direito Processual Constitucional).
- Sommermann, Karl-Peter*, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die

Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa, DÖV 1999, 1017–1029 (zit. als *Sommermann*, DÖV 1999).

Specht, Olaf, Erkenntnisse für die Welt von Morgen, Orientierung kurz und bündig für Klimaschutz, faire Weltwirtschaft und die Zukunft Europas, 2. Aufl., 2019 Norderstedt (zit. als *Erkenntnisse für die Welt*).

Spieth, Wolf Friedrich/Hellermann, Niclas, Not kennt nicht nur ein Gebot - Verfassungsrechtliche Gewährleistungen im Zeichen von Corona-Pandemie und Klimawandel, NVwZ 2020, 1405–1408 (zit. als *Spieth/Hellermann*, NVwZ 2020).

Spinelli Elvira, Marcelo Marques/Pires Castanho, Renata Oliveira/Borges Franco, Rita Maria, Desafios para a Implementação da Ação civil Pública como instrumento de Litigância Climática no Brasil, in: Setzer/ Cunha et al. (Hrsg.), Litigância Climática, Novas Fronteiras para o Direito Ambiental no Brasil, 2019 São Paulo, 371–395 (zit. als *Litigância Climática*).

Starck, Christian, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, JZ 1997, 1021–1030 (zit. als *Starck*, JZ 1997).

Stäsche, Uta, Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2015/16, Internationale und europäische Ebene (Teil 1) einschließlich Pariser Klimaschutzabkommen, EnWZ 2016, 303–309 (zit. als *Stäsche*, EnWZ 2016).

Stäsche, Uta, Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2017/18, Internationale und europäische Ebene (Teil 1), EnWZ 2018, 306–317 (zit. als *Stäsche*, EnWZ 2018).

Steiger, Heinhard, Mensch und Umwelt, Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts, FUST-Projekt, 54, 1975 Berlin (zit. als *Einführung eines Umweltgrundrechts*).

Steigleder, Annelise Monteiro, A imputação da responsabilidade civil por danos ambientais associados às mudanças climáticas, RDA 2010, 223–257 (zit. als *Steigleder*, RDA 2010).

Steigleder, Annelise Monteiro, Responsabilidade Civil Ambiental, As dimensões do

dano ambiental no direito brasileiro, 2. Aufl., 2011 Porto Alegre (zit. als *Responsabilidade Civil Ambiental*).

Steinberg, Rudolf, Der ökologische Verfassungsstaat, 1988 Frankfurt am Main (zit. als *Ökologische Verfassungsstaat*).

Steinfelder, Martin, Landlosenbewegung in Brasilien, 15 Jahre Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), 2001 Hamburg.

Streck, Lenio Luiz, Die Interpretation der Verfassung in Brasilien nach 1988: Verfehlte Rezeption von Interpretationsparadigmen, VRÜ 2013, 388–406 (zit. als *Streck*, VRÜ 2013).

Stuermliinger, Marie-Christin, Klimaschutz durch Grundrechte - gerichtliche Kontrolle staatlicher Klimaschutzmaßnahmen, EurUP 2020, 169–185 (zit. als *Stuermliinger*, EurUP 2020).

Tai, Stephanie, Science Policy through the Lens of U.S. Domestic Climate Change Litigation, WILJ 2010, 462–482 (zit. als *Tai*, WILJ 2010).

The Core Writing Team/Pachauri, Rajendra K./Meyer, Leo, Climate Change 2014: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2014, 2014 Genf (zit. als *Fifth Synthesis Report*).

van Zeben, Josphphine, Establishing A Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?, TEL 2015, 339–357 (zit. als *van Zeben*, TEL 2015).

Vanhala, Lisa/Hilson, Chris, Climate Change Litigation, Symposium Introduction, L&P 2013, 141–149 (zit. als *Vanhala/Hilson*, L&P 2013).

Verheyen, Roda, Klagen für Klimaschutz, ZRP 2021, 133–136 (zit. als *Verheyen*, ZRP 2021).

Voland, Thomas, Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz, Wäre die „Urgenda-Entscheidung“ auch im deutschen Recht zu erwarten?, NVwZ 2019, 114–120 (zit. als *Voland*, NVwZ 2019).

Vofßkuhle, Andreas, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1–8 (zit. als

Voßkuhle, NVwZ 2013).

- Wagner, Gerhrad*, Kollektives Umwelthaftungsrecht auf genossenschaftlicher Grundlage, Schriften zum Umweltrecht, Band 16, 1990 Berlin (zit. als Kollektives Umwelthaftungsrecht).
- Watson, R. T./Noble, I. R./Bolin, B./Ravindranath, N. H./Verardo, D. J./Dokken, D. J.*, Land use, Land-use change, and Forestry, 2000 (zit. als Special Report LULUFs WG III)
- Wedy, Gabriel*, Climate Change and Sustainable Development in Brazilian Law, CLS 2016 2016, 1–12 (zit. als *Wedy*, CLS 2016 2016).
- Wedy, Gabriel*, Climate Change Litigation in Brazil, CLS 2017 2017, 1–25 (zit. als *Wedy*, CLS 2017 2017).
- Wedy, Gabriel*, Climate change litigation in Brazil, in: Kahl/ Weller (Hrsg.), Climate Change Litigation, A Handbook, 2021 München/Oxford/Baden-Baden/New York, 271-287 (zit. als Climate Change Litigation).
- Wegener, Bernhard*, Urgenda - Weltrettung per Gerichtsbeschluss?, ZUR 2019, 3–13 (zit. als *Wegener*, ZUR 2019).
- Weyermüller, André Rafael*, Direito ambiental e aquecimento global, 2010 São Paulo (zit. als *Direito Ambiental*).
- Wingert Ody, Lisiane Feiten*, Einführung in das brasilianische Recht, 2017 München (zit. als *Brasilianisches Recht*).
- Winter, Gerd*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259–271 (zit. als *Winter*, ZUR 2019).
- Wittger, Bea*, Der Clean Development Mechanism in Brasilien, Nachhaltigkeitsstandard in Theorie und Praxis, 2010 Wuppertal, zugl. Diplomarbeit 2009 Universität Köln (zit. als *CDM in Brasilien*).
- Zweig, Stefan*, Brasilien, Ein Land der Zukunft, 2004 Frankfurt am Main (zit. als *Brasilien* [Nachdruck 1989]).
- Zweigert, Konrad/Kötz, Hein*, Einführung in die Rechtsvergleichung, Auf dem Gebiete

des Privatrechts, 3. Aufl., 1996 Tübingen (zit. als Einführung in die Rechtsvergleichung).

Organisationsberichte

BMU, Aktionsplan Klimaschutz 2020, Kabinettsbeschluss v. 03.12.2014, Berlin (online) https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsprogramm_klimaschutz_2020_broschuer_bf.pdf (31.07.2022).

BMU, Klimaschutzplan 2050, Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, 2. Aufl. 2019 Berlin (online) https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (31.07.2022).

Brasilianische Bundesregierung, Klimaschutzplan (Plano Nacional sobre Mudança do Clima) v. Dezember 2018, Brasília (online) https://meioambiente.ufrn.br/downloads/plano_nacional_mudanca_clima-PNMC.pdf (31.07.2022).

Brasilianische Republik, NAMAs v. 29.01.2010, Berlin (online) https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/brazilcphaccord_app2.pdf (31.07.2022).

Brasilianische Republik, NDCs v. 21.09.2016, Erklärung (online) <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf> (31.07.2022); zit. als brasilianische iNDC-Mitteilung v. 21.09.2016.

Brasilianische Republik, NDCs v. 09.12.2020, erste Aktualisierung (online) <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Brazil%20First%20NDC%20%28Updated%20submission%29.pdf> (31.07.2022).

Brasilianische Republik, NDCs v. 21.03.2022, zweite Aktualisierung (online) <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20%20FINAL%20-%20PDF.pdf> (31.07.2022).

BVerfG, Jahresbericht für 2021, Karlsruhe 2022

(online) https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresbericht/jahresbericht_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (31.07.2022).

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Clean Development Mechanism als Instrument der Entwicklungspolitik, WF VIII - 025/2006 und WF II – 016/2006, Berlin 02.03.2006 (online)

<https://www.bundestag.de/resource/blob/415004/205d5d3d4a9220549-5ed17e6122f0773/wf-ii-016-06-pdf-data.pdf> (31.07.2022).

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Rechtliche Grundlagen und Möglichkeiten für Klima-Klagen gegen Staat und Unternehmen in, WD 7 - 3000 - 116/16, Berlin 0.08.2016, (online)

<https://www.bundestag.de/resource/blob/459048/3bbbd712bc3d33d7cbbe8-51f032b3e01/wd-7-116-16-pdf-data.pdf> (31.07.2022).

EPE, (Energiebericht) Balanço Energético Nacional: Referenzjahr 2020, Rio de Janeiro 2021 (online) <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Publica-coesArquivos/publicacao-601/topico-596/BEN2021.pdf> (31.07.2022).

EPE, (Energiebericht) Balanço Energético Nacional: Referenzjahr 2015, Rio de Janeiro 2016 (online) <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Publica-coesArquivos/publicacao-126/topico-94/Relat%C3%B3rio%20Final%202016.pdf> (31.07.2022).

Europäische Erklärung, Erste Aktualisierung der europäischen Erklärung, NDCs v.

17.12.2020 (online) https://d1bf23g64f8xve.cloudfront.net/sites/default/files/downloads/policy-database/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf (31.07.2022).

MCTIC, (Emissionsbericht) Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil / Coordenação-Geral do Clima: Referenzjahr 2016, Brasília 5. Aufl. 2020 (online) https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/estimativas-anuais-de-emissoes-gee/arquivos/livro_digital_5ed_estimativas_anuais.pdf (31.07.2022).

UNEP, Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review, 26.01.2021 (online) <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (31.07.2022).