



MASTER THESIS | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Rechtsschutzdefizit im österreichischen Klimaschutzrecht
Analyse am Beispiel ausgewählter Klimaklagen

verfasst von | submitted by

Mag.rer.soc.oec. Andrea Pelzmann

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien | Vienna, 2024

Studienkennzahl lt. Studienblatt | Degree
programme code as it appears on the
student record sheet:

UA 992 499

Universitätslehrgang lt. Studienblatt |
Postgraduate programme as it appears on
the student record sheet:

Studium Generale - Das nachberufliche Studium an
der Universität Wien (MA)

Betreut von | Supervisor:

Mag. Dr. Daniel Ennöckl Privatdoz. LL.M.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung	1
1.1 Motivation	1
1.2 Forschungsfragen und Ziel	3
1.3 Methoden	3
2 Klimaforschung	4
2.1 Klimawandel und Klimakrise	4
2.2 Forschungsgebiet Klimaforschung	5
2.3 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)	6
2.4 Austrian Panel on Climate Change (APCC)	6
2.5 Die Bedeutung der Klimaforschung für Klimaklagen	8
3 Klimaschutzrecht	9
3.1 Klimaschutz und Völkerrecht	9
3.1.1 Internationales Klimaschutzrecht	9
3.1.2 Klimaschutz und Menschenrechte	12
3.1.3 Menschenrecht auf Umweltschutz	13
3.1.4 Menschenrecht auf Klimaschutz	17
3.2 Klimaschutz und Unionsrecht	19
3.2.1 Europäisches Klimaschutzrecht	19
3.2.2 Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen	21
3.3 Klimaschutz und nationales Recht	23
3.3.1 Klimaschutz und Verfassung	23

3.3.2	Umsetzung von Europäischem Recht	24
3.3.3	Klimaschutz und Grundrechte.....	24
3.3.4	Klimaschutzgesetz und Emissionszertifikatehandelsgesetz.....	25
4	Klimaklagen	27
4.1	Begriff und Strukturen	29
4.2	Akteure und Ziele.....	30
4.3	Rechtspolitische Diskussion.....	33
5	Europäische Klimaklagen	34
5.1	Urgenda gegen die Niederlande	34
5.2	Neubauer ua gegen Deutschland	36
5.2.1	Die Verfassungsbeschwerden	36
5.2.2	Der Klimabeschluss.....	37
5.3	Carvalho ua gegen Europäisches Parlament und Rat (People’s Climate Case).....	38
5.4	Individualbeschwerden vor dem EGMR.....	40
5.4.1	Schweizer KlimaSeniorinnen ua gegen Schweiz	41
5.4.2	Duarte Agostinho ua gegen 33 Staaten	43
6	Österreichische Klimaklagen	45
6.1	Verfahren Dritte Piste Flughafen Wien.....	45
6.1.1	Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes	45
6.1.2	Die Entscheidung des VfGH	46
6.1.3	Einordnung	47
6.2	Individualantrag gegen die steuerliche Begünstigung der Luftfahrt.....	48
6.2.1	Der Individualantrag – Sachverhalt.....	49

6.2.2	Antragslegitimation.....	50
6.2.3	Der Beschluss des VfGH.....	51
6.2.4	Zweiter Individualantrag gegen die steuerliche Begünstigung der Luftfahrt...	52
6.2.5	Einordnung	53
6.3	Antrag auf Erlassung einer Verordnung zum Ausstieg aus dem Verkauf fossiler Energieträger	54
6.3.1	Der Antrag – Sachverhalt.....	54
6.3.2	Der Weg durch die Instanzen	55
6.3.3	Einordnung	56
6.4	Individualantrag auf Aufhebung von einzelnen Wortfolgen des KSG	57
6.4.1	Der Individualantrag – Sachverhalt.....	58
6.4.2	Antragslegitimation.....	58
6.4.3	Der Beschluss des VfGH.....	60
6.4.4	Einordnung	60
6.4.5	Zweiter Individualantrag auf Aufhebung von einzelnen Wortfolgen des KSG	61
6.5	Beschwerden österreichischer Kläger:innen beim EGMR.....	62
6.5.1	Beschwerde Müllner gegen Österreich	62
6.5.2	Beschwerde Global 2000 – Friends of the Earth gegen Österreich	64
7	Vorschlag für ein Grundrecht auf Klimaschutz in Österreich.....	66
7.1	Klimavolksbegehren und Klimarat	66
7.2	Vorschlag des Klimavolksbegehrens	67
7.3	Kurzstudie zu den Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz.....	68
7.3.1	Bestehende Grundrechte und Staatsziele	69

7.3.2	Strukturelle und Teleologische Überlegungen	70
7.3.3	Formulierungsvorschläge	72
8	Das Rechtsschutzdefizit im österreichischen Klimaschutzrecht	73
8.1	Materielles Recht	74
8.2	Prozessuales Recht	77
9	Ausblick	80
10	Abstract	82
10.1	Deutsch	82
10.2	Englisch	83
	Literaturverzeichnis	85
	Abbildungsverzeichnis	100

Abkürzungsverzeichnis

Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018	Bundesgesetz, mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002, das Immissionsschutzgesetz – Luft und das Wasserrechtsgesetz 1959 geändert werden (Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018), BGBl I 2018/73
Aarhus-Konvention	Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung, BGBl III 2005/88.
Abs	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl C 2008/115, 47
APCC	Austrian Panel on Climate Change
Art	Artikel
ASt	Antragsteller:in, Antragsteller:innen
Bf	Beschwerdeführer:in, Beschwerdeführer:innen
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMK	Bundesministerin/Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BMLFUW	Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Bundes-Energieeffizienzgesetz 2014	Bundesgesetz über die Verbesserung der Energieeffizienz bei Haushalten, Unternehmen und dem Bund sowie Energieverbrauchserfassung und Monitoring (Bundes-Energieeffizienzgesetz – EEffG), BGBl I 2014/72.
BVerfG	Deutsches Bundesverfassungsgericht
B-VG	Bundesverfassungsgesetz (B-VG), BGBl 1930/1
BVG Kinderrechte	Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, BGBl 2011/4

BVG Nachhaltigkeit	Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl I 2013/111
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw	beziehungsweise
C	Celcius
CCCA	Climate Change Center Austria
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COP	Conference of Parties
dh	das heißt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Emissionshandels-RL	Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl L 2003/275, 32
Emissionszertifikatgesetz 2011	Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikatgesetz 2011 – EZG 2011), BGBl I 2011/118.
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention- EMRK), Rom, 4.XI.1950.
Energieeffizienz-RL	Richtlinie (EU) 2018/2002 vom 11.12.2018 zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, ABl L 2018/328, 210
Erneuerbaren-Ausbaugesetz 2021	Bundesgesetz über den Ausbau von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz – EAG), BGBl 2021/150
Erneuerbare Energie-RL	Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur

	Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl L 2018/328, 28
Erneuerbares-Gas-Gesetz	Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz über die Einführung einer Versorgerverpflichtung für Gas aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbares-Gas-Gesetz – EGG)
Erneuerbare-Wärme-Gesetz 2024 (EWG)	Bundesgesetz über die erneuerbare Wärmebereitstellung in neuen Baulichkeiten (Erneuerbare-Wärme -Gesetz – EWG), BGBl I 2024/8.
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
Europäisches Klimagesetz	Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl L 2021/243, 1.
EUV	Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Fassung vom 7.6.2016, ABl. C 202, 13
Finanzausgleichsgesetz 2017	Finanzausgleichsgesetz 2017, BGBl I 2016/116
Gewerbeordnung (GewO)	Gewerbeordnung 1994 – GewO 1994, BGBl 1994/194
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl 1949/S 1
GHG	Greenhouse gas
Governance-VO	Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des

	Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl L ABl L 2018/328, 1.
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18.12.2000, ABl C 2000/354, 1
IG	Internationaler Gerichtshof
Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L)	Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz – Luft, IG-L) BGBl I 1997/115
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
iSd	im Sinne der/des
KG	Deutsches Bundes-Klimaschutzgesetz BGBl I 2019/S 2513
Kl	Kläger:in / Kläger:innen
Klimabonusgesetz 2022	Bundesgesetz über den regionalen Klimabonus (Klimabonusgesetz – KliBG), BGBl I 2022/11
Klimaklage/n Kinderrechte	Individualantrag gem Art 140 Abs 1 B-VG vom 21.2.2023 an den Verfassungsgerichtshof
Klimaklage/n Subventionen	Individualantrag gem Art 140 Abs 1 B-VG vom 20.2.2020 an den Verfassungsgerichtshof
Klimarahmenkonvention	Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, New York, 9.5.1992
KSG	Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz – KSG), BGBl I 2011/106 idF BGBl 2017/58
Kyoto-Protokoll	Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Kyoto, 11. Dezember 1997

Lastenteilungs-VO	Lastenverteilungs-VO: Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 525/2013, ABl L 2018/156, 26.
Luftfahrtsbegünstigungsverordnung 2017	Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur näheren Regelung der steuerbegünstigten Verwendung von Luftfahrtbetriebsstoffen (Luftfahrtbegünstigungsverordnung), BGBl II 2017/185
Luftfahrtgesetz (LFG)	Bundesgesetz vom 2. Dezember 1957 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz – LFG), BGBl 1957/253
Luftqualitäts-RL	Richtlinie 2008/50/EG Des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl L 2008/152, 1.
LULUCF-VO	LULUCF-VO: Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses 529/2013/EU, ABl L 2018/156, 1.
MÖSt	Mineralölsteuer
MÖStG	Mineralölsteuergesetz 1995, BGBl 1994/630 idF BGBl I 2019/104
Nationales Emissionszertifikatehandelsgesetz 2022 (NEHG)	Bundesgesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Treibhausgasemissionen (Nationales Emissionszertifikatehandelsgesetz 2022 – NEHG 2022), BGBl I 2022/10

NDC	Nationally-Determined Contribution
NEKP	Nationaler Energie- und Klimaplan
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
NKK	Nationales Klimaschutzkomitee
NR	Nachhaltigkeitsrecht, Zeitschrift für das Recht der nachhaltigen Entwicklung
NuR	Natur und Recht, Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
ÖJZ	Österreichische Jurist:innenzeitung
Pariser Übereinkommen	Übereinkommen von Paris, 2015
RdU	Recht der Umwelt
SPWR	Spektrum des Wirtschaftsrechts
StGG	Staatsgrundgesetz über die Allgemeinen Rechte der Staatsbürger, RGBI 1867/142
THG	Treibhausgas / Treibhausgase
ua	unter anderem / und andere, -r, -s
UN	United Nations
USt	Umsatzsteuer
UstG	Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl 1994/663 idF BGBl I 2019/104 (UStG 1994)
Umweltverträglichkeitsgesetz (UVP-G)	Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000), BGBl 1993/697
UVEK	Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VGW	Verwaltungsgericht Wien
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WAM	with additional measures
wbl	wirtschaftsrechtliche blätter
WEM	with existing measures

ZÖR
ZUR

Zeitschrift für öffentliches Recht
Zeitschrift für Umweltrecht

1 Einleitung

1.1 Motivation

Bereits in den 1970er-Jahren diskutierten Wissenschaftler:innen über vom Menschen verursachte Klimaveränderungen. 1979 fand die erste Weltklimakonferenz unter dem Dach der Vereinten Nationen in Genf statt, die auch zur Gründung des Weltklimaprogramms führte. Doch über 40 Jahre später zeigt die Synthese des 6. Sachstandsberichtes des 1988 eingerichteten Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) vom März 2023, wie vom Climate Change Center Austria (CCCA) zusammengefasst, *„dass der Klimawandel in vollem Gang ist, bereits heute massive negative Auswirkungen hat und dass diese mit jedem weiteren Zehntel Grad Erwärmung weiter zunehmen werden. Bisherige Bemühungen, den Klimawandel zu mindern, verfehlen eine Stabilisierung des Klimas bei +1,5°C und 2°C deutlich.“*¹

Global lag im Mai 2023 die schon eingetretene Erwärmung im Vergleich zur vorindustriellen Periode bei 1,15°C, in Europa bei 2,2°C und in Österreich bei 2,7°C.² Die dramatischen Auswirkungen wie zunehmende Hitze, Brände und Dürren, extreme Niederschläge und Überschwemmungen mit katastrophalen Folgen sind heute schon deutlich zu spüren und werden sich weiter verschärfen. Die Klimakrise ist mit einer dramatischen Biodiversitätskrise verbunden. Weltweit sind ca. 1 Million Arten vom Aussterben bedroht, das sind 25 % aller Arten.³ Klima- und Biodiversitätskrise sind miteinander verbunden und bedeuten eine Krise der Menschenrechte.

Das politische Handeln in diesen planetaren Krisen orientiert sich jedoch mehr an der kurzfristigen politischen Machbarkeit als an den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zu den erforderlichen Maßnahmen. Aus Bestandsinteressen ist der Widerstand gegen einschneidende Veränderungen groß. Klimaklagen haben als Mittel des Protests der

¹ Climate Change Center Austria, Presseaussendung vom 20.3.2023, abrufbar unter: https://ccca.ac.at/fileadmin/00_DokumenteHauptmenue/2023/CCCA-Presseaussendung_zur_Veroeffentlichung_des_IPCC_Synthese_Berichts_20.3.2023.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

² Umweltbundesamt, Höchstwerte von Methan und Kohlenstoffdioxid, 3.5.2023, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.at/news230503-1> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³ Intergovernmental Plattform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 12, abrufbar unter: <https://zenodo.org/records/3553579> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Zivilgesellschaft das Ziel, etwas gegen die Klimakrise zu tun und Politik, Staaten und Unternehmen zum Handeln zu bringen. Dabei sind Klimaklagen ein Instrument, um mit rechtlichen Mitteln gegen fehlende oder unwirksame Klimaschutzmaßnahmen vorzugehen. Die Anzahl der Klimaklagen ist in den letzten Jahren weltweit stark angestiegen.⁴ Auch in Österreich wurden in den letzten Jahren Klimaklagen insbesondere als Individualanträge auf Normenkontrolle an den Verfassungsgerichtshof (VfGH) eingebracht. Sie haben sich beispielsweise gegen klimaschädliche Subventionen⁵ oder das nahezu wirkungslose Klimaschutzgesetz⁶ gerichtet. Diese Klagen wurden aus formalen Gründen abgelehnt und haben das Rechtsschutzdefizit im österreichischen Klimaschutzrecht deutlich gemacht.

Persönliches

Im Jahr 2019 bin ich mit dem Schild „Für eine lebenswerte (Um)welt jetzt handeln“ im Alter von 57 Jahren auf meine erste Demonstration, den Klimastreik, gegangen. Wie dringend der Handlungsbedarf im Kampf gegen die Globale Erwärmung ist und wie wenig ausreichend die von den Staaten getroffenen Maßnahmen sind, ist mir zu diesem Zeitpunkt besonders deutlich bewusst geworden. Den Anstoß dazu hat mir, wie vielen Menschen, insbesondere die *Fridays For Future*⁷ Klimabewegung der Jugend gegeben, die das Thema Klimakrise und den Handlungsbedarf zunehmend in die breite öffentliche Diskussion gebracht hat.

Von 2019 bis 2021 habe ich das nachberufliche Studium Generale an der Universität Wien⁸ absolviert. Dieser Post Graduate Universitätslehrgang umfasst Module aus verschiedensten Fachrichtungen. Im Rahmen des Moduls „Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte“, gehalten von a.o. Univ.-Prof. i.R. Hannes Tretter, wurde auch der Zusammenhang zwischen Klimakrise und Menschenrechten behandelt. Als Beitrag zu diesem Thema habe ich mich erstmals mit internationalen Klimaklagen befasst. Das hat mein Interesse geweckt mich im Rahmen einer Masterarbeit mit diesem Thema auseinanderzusetzen.

⁴ Siehe Kapitel 4.

⁵ Siehe Kapitel 6.2.

⁶ Siehe Kapitel 6.4.

⁷ Weitere Informationen zu *Fridays for Future Österreich* siehe: <https://fridaysforfuture.at/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁸ Weitere Informationen zum Studium Generale siehe: <https://www.postgraduatecenter.at/weiterbildungsprogramme/bildung-soziales/studium-generale/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

1.2 Forschungsfragen und Ziel

Zu Beginn dieser Masterarbeit wird auf die Bedeutung der Klimaforschung eingegangen und der aktuelle Stand des globalen, europäischen und österreichischen Klimaschutzrechts beschrieben. Anschließend werden die wesentlichsten Aspekte ausgewählter Gerichtsverfahren zum Klimaschutz vor nationalen und europäischen Gerichten zusammengestellt. Das Hauptaugenmerk der Analyse wird auf Klimaklagen österreichischer Kläger:innen gelegt. Es wird untersucht, von welchen Kläger:innen mit welcher Struktur und welchen rechtlichen Begründungen diese Klagen bei welchen Gerichten eingereicht wurden. Weiters wird behandelt, welche Entscheidungen in diesen Verfahren ergangen sind bzw wie der aktuelle Stand von noch laufenden Verfahren ist. Auch die Rolle von an den Verfahren Beteiligten wie Personen und Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere Umweltorganisationen, wird beleuchtet.

Im Zuge dieser Analyse werden folgende Forschungsfragen behandelt:

- Welche rechtlichen Strategien wurden bei österreichischen Klimaklagen gewählt?
- Besteht in Österreich ein Rechtsschutzdefizit betreffend Klimaschutz? Wenn ja, worin besteht dieses?
- Wie könnte ein Grundrecht auf Klimaschutz in Österreich verfassungsrechtlich verankert werden? Wie könnte die subjektive Durchsetzbarkeit dieses Grundrechts erreicht werden?

Die rechtliche Ausgestaltung von Klagen im Zusammenhang mit Defiziten im Klimaschutz entwickelt sich weltweit ständig weiter, wie auch das richtungsweisende Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zeigt⁹. Auch in Österreich ist mit weiteren Verfahren zu rechnen. Ziel dieser Masterarbeit ist es, die Rahmenbedingungen und den aktuellen Stand österreichischer Klimaklagen (mit Stichtag: 6.5.2024) im Überblick aufzubereiten und das Rechtsschutzdefizit im Klimaschutz sowie den Vorschlag zu einem Grundrecht auf Klimaschutz in Österreich zu analysieren.

1.3 Methoden

Für die Darstellung der wesentlichen Aspekte der Klimaklagen österreichischer Kläger:innen wurden, soweit verfügbar, die jeweiligen Schriftsätze für die Einbringung der Anträge bzw

⁹ Siehe Kapitel 3.1.4.

Beschwerden und die Beschlüsse und Entscheidungen der jeweiligen Gerichte herangezogen. Zusätzlich wurde juristische Fachliteratur als Quelle für die Übersicht zum Klimaschutzrecht sowie die inhaltliche Darstellung und Analyse der behandelten europäischen und nationalen Klimaklagen genutzt.

Zur Frage eines Grundrechts auf Klimaschutz war die von *Daniel Ennöckl* im Auftrag des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) verfasste Kurzstudie „Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz“¹⁰ das zentrale Dokument.

2 Klimaforschung

2.1 Klimawandel und Klimakrise

Seit Beginn der Industrialisierung im 19. Jahrhundert steigen die Temperaturen weltweit und führen zu deutlichen Veränderungen des Klimas¹¹. Diese *„wurden überwiegend durch die anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen sowie andere menschliche Aktivitäten, welche die Strahlungsbilanz der Erde beeinflussen, verursacht“*¹². In der Klimarahmenkonvention¹³ werden Klimaänderungen wie folgt definiert: *„Änderungen des Klimas, die unmittelbar oder mittelbar auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführen sind, welche die Zusammensetzung der Erdatmosphäre verändern, und die zu den über vergleichbare Zeiträume beobachteten natürlichen Klimaschwankungen hinzukommen“*. Die globalen Folgen des Klimawandels sind die Erwärmung der Atmosphäre, der Böden und der Ozeane. Diese globale Erwärmung führt unter anderem zu einer Zunahme von Extremwetterereignissen, zur Erosion von Boden, zum Anstieg des Meeresspiegels und zum Abschmelzen der Gletscher. Damit verbunden ist ein dramatisches Artensterben in der Tier- und Pflanzenwelt. Die steigenden Temperaturen und

¹⁰ Ennöckl, Kurzstudie „Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz“, III-365 der Beilagen XXVII. GP – Bericht – 02 Hauptdokument, Juni 2021, abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/III/365/imfname_987168.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹¹ UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, Klima-Lexikon, Eintrag Wetter vs Klima: *„Das Klima ist der Durchschnitt der Wettermuster in einem bestimmten Gebiet über einen längeren Zeitraum, in der Regel 30 oder mehr Jahre, der den Gesamtzustand des Klimasystems darstellt.“*, abrufbar unter <https://unric.org/de/klima-lexikon/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹² *Austrian Panel on Climate Change, APCC* (2014): Zusammenfassung für Entscheidungstragende (ZfE), in: Österreichischer Sachstandsbericht Klimawandel 2014 (AAR14), Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, Österreich, 28, abrufbar unter: https://austriaca.at/0xc1aa500e_0x0031456f.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹³ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, New York, 9.5.1992, Art 1 Abs 2.

neue Krankheitserreger wirken sich negativ auf die Gesundheit der Menschen aus. Heute noch bewohnte Gebiete könnten unbewohnbar werden, Ernteaufschläge die Nahrungsmittelversorgung gefährden und zu verstärkten Migrationsbewegungen und Kriegen um Ressourcen führen. Am stärksten betreffen diese Auswirkungen Länder des globalen Südens, deren Beitrag zur globalen Erwärmung jedoch deutlich geringer ist als derjenige der Länder des globalen Nordens.¹⁴

Angesichts der dramatischen Folgen und drohender „Kipppunkte“¹⁵ wie des Zusammenbruchs der Atlantischen Umwälzzirkulation (Golfstrom) und des Auftauens von Permafrostböden¹⁶ wird in der Diskussion zunehmend von der Klimakrise statt vom Klimawandel gesprochen.

2.2 Forschungsgebiet Klimaforschung

Das 2011 gegründete österreichische Klimaforschungsnetzwerk Climate Change Center Austria (CCCA) definiert das Forschungsgebiet „Klimaforschung“ wie folgt: *„Der Begriff „Klimaforschung“ umfasst dabei die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Klimawandel, seinen physikalischen, politischen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Ursachen, den Klimafolgen für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt, Strategien zum Klimaschutz (Mitigation) und zur Anpassung an den Klimawandel (Adaptation) sowie die Ermittlung von Vulnerabilitäten und Kapazitäten.“*¹⁷

Die Klimakrise und ihre Folgen stellen eine globale Bedrohung dar, deshalb arbeiten Klimaforscher:innen weltweit zusammen. Aufgrund der komplexen Zusammenhänge kooperieren in der Klimaforschung verschiedene Wissenschaftsdisziplinen. Weiters ist die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis wichtig, wenn es um die Transformation in eine kohlenstoffarme Zukunft geht, wie zB um den Umstieg auf erneuerbare Energien statt fossiler Brennstoffe oder eine Änderung der Mobilitätsformen.

¹⁴ Zur Unterscheidung Globaler Süden und Globaler Norden siehe:

<https://www.bmz.de/de/service/lexikon/globaler-sueden-norden-147314> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁵ *Wiener Umwelt Anwaltschaft*, Bedrohliche Kipppunkte im Klimasystem: *„Bei der Überschreitung einer bestimmten globalen Durchschnittstemperatur kippen wichtige Elemente des globalen Klimasystems unumkehrbar in einen anderen Zustand, mit unabsehbaren Folgen für unzählige Ökosysteme, den Meeresspiegel und die Welternährung.“* abrufbar unter: <https://wua-wien.at/klimaschutz-klimawandelanpassung-und-resilienz/193-weiterfuerende-informationen-zum-thema2/2259-bedrohliche-kipppunkte-klimasystem> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁶ *Greenpeace*, Kipppunkte im Klima gefährden auch die Artenvielfalt, abrufbar unter: <https://www.greenpeace.de/biodiversitaet/artenkrise/kipppunkte-klima-gefaehrden-artenvielfalt> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁷ *Climate Change Center Austria*, CCCA – das Klimaforschungsnetzwerk Österreich, abrufbar unter: <https://ccca.ac.at/ueber-ccca> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

2.3 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

Das 1988 ins Leben gerufene Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), oft als "Weltklimarat" bezeichnet, ist gleichzeitig wissenschaftliches Gremium und zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen der Vereinten Nationen. Das Ziel des IPCC lautet: „to provide governments at all levels with scientific information that they can use to develop climate policies.“¹⁸

Aktuell sind 195 Staaten Mitglied des IPCC. Tausende Wissenschaftler:innen bewerten wissenschaftliche Arbeiten im Zusammenhang mit dem Klimawandel. Auf dieser Bewertung basieren umfassende „Sachstandsberichte“ zu Treibern und Auswirkungen des Klimawandels, zukünftigen Risiken und möglichen Maßnahmen zur Anpassung und Verringerung der Risiken. In „Syntheseberichten“ werden die Berichte für die Politik und die Öffentlichkeit zusammengefasst. Das IPCC betreibt selbst keine Forschung. Der letzte, sechste Sachstandsbericht wurde im März 2023 veröffentlicht. Zur Dringlichkeit zeitnaher Maßnahmen wird in diesem Bericht festgehalten: *„Der Klimawandel ist eine Bedrohung für das menschliche Wohlergehen und die planetare Gesundheit (sehr hohes Vertrauen). Das Zeitfenster, in dem eine lebenswerte und nachhaltige Zukunft für alle gesichert werden kann, schließt sich rapide (sehr hohes Vertrauen).“*¹⁹

2.4 Austrian Panel on Climate Change (APCC)

In Anlehnung an den IPCC wurde in Österreich im Rahmen des CCCA das Austrian Panel on Climate Change (APCC) eingerichtet. Wie beim IPCC erfolgt keine neue Forschung, sondern es wird der aktuelle Stand der Forschung dargestellt, um eine fundierte Entscheidungsgrundlage für Politik und Öffentlichkeit zu schaffen. Das APCC hat 2014 den Österreichischen Sachstandsbericht Klimawandel 2014 (AAR14) veröffentlicht. So wie beim IPCC Sachstandsbericht enthält dieser eine Zusammenfassung für Entscheidungstragende²⁰, in der die Entwicklung des Klimawandels, die Auswirkungen auf Bereiche und Sektoren sowie

¹⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change, About the IPCC, siehe: <https://www.ipcc.ch/about/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁹ Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle, Synthesebericht zum Sechsten IPCC-Sachstandsbericht (AR6) Hauptaussagen aus der Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung (SPM), Version vom 11. Juli 2023, C.1, abrufbar unter: https://www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen_AR6-SYR.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁰ Austrian Panel on Climate Change, APCC (2014): Zusammenfassung für Entscheidungstragende (ZfE), in: Österreichischer Sachstandsbericht Klimawandel 2014 (AAR14).

Maßnahmen zur Minderung und Anpassung erläutert werden. Eine Aktualisierung ist für 2025 geplant.

Im APCC Fact Sheet #40/2022 wird die Frage behandelt, wieviel Treibhausgase (THG) Österreich im Rahmen seines nationalen THG-Budgets für ein Erreichen des 1,5°C-Ziels des Pariser Übereinkommens²¹ noch emittieren dürfte. Die Wissenschaftler:innen kommen zu dem Ergebnis, dass dieses Budget bei gleichbleibenden Emissionen bereits Mitte 2025 aufgebraucht wäre²².

2022 wurde in einem Special Report eine bewertende Zusammenfassung der aktuellen Forschung zur Transformation hin zu Strukturen für klimafreundliches Handeln und Leben erstellt²³. Ein weiterer Special Report zum Zusammenhang zwischen Landnutzung und Klimawandel ist für 2025 geplant.

Im Februar 2024 hat das APCC eine wissenschaftliche Bewertung der in der Konsultation 2023 zum Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) vorgeschlagenen Maßnahmen²⁴ veröffentlicht. Die Wissenschaftler:innen machen in dem Bericht deutlich, dass selbst mit den im NEKP angeführten zusätzlichen Maßnahmen im Jahr 2030 noch immer eine Lücke von 13 % auf die Verpflichtung Österreichs aus der Lastenteilungs-VO²⁵ klaffen würde. Es braucht also zusätzlich weitere Maßnahmen wie sie im Rahmen der Konsultation zum NEKP eingereicht wurden, *“um einen fairen und wirkungsvollen österreichischen Beitrag zur*

²¹ Siehe Kapitel 3.1.1.

²² *Climate Change Center Austria*, CCCA Fact Sheet #40/2022, abrufbar unter https://ccca.ac.at/fileadmin/00_DokumenteHauptmenue/02_Klimawissen/FactSheets/40_treibhausgas_budget_202212.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Zu THG-Budgets siehe auch: *Climate Change Center Austria*, Hintergrundpapier zu globalen und nationalen Treibhausgasbudgets:

https://www.ccca.ac.at/fileadmin/00_DokumenteHauptmenue/02_Klimawissen/Papiere/THG-Budget_Hintergrundpapier_CCCA.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024) sowie *Klimadashboard*: <https://klimadashboard.at/emissionen/treibhausgasbudget> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²³ *APCC (2023)*, APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben), Springer Spektrum: Berlin, Heidelberg.

²⁴ *Steininger/Riahi/Stagl/Kromp-Kolb/Kirchengast et al.*, Nationaler Energie- und Klimaplan (NEKP) für Österreich - Wissenschaftliche Bewertung der in der Konsultation 2023 vorgeschlagenen Maßnahmen, CCCA, Wien, 2024, abrufbar unter:

https://ccca.ac.at/fileadmin/00_DokumenteHauptmenue/02_Klimawissen/RefNEKP/Bericht/NEKP_Wissenschaftliche_Bewertung_der_Massnahmen_der_Stellungnahmen_Februar2024.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁵ Lastenverteilungs-VO: Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 525/2013, ABl L 2018/156, 26.

*Bekämpfung des globalen Klimawandels zu leisten.*²⁶

2.5 Die Bedeutung der Klimaforschung für Klimaklagen

Die Rechtsanwältin *Roda Verheyen*, die deutsche Umweltorganisationen bei Klimaklagen berät und vertritt, widmet in ihrem Buch *„Wir alle haben ein Recht auf Zukunft“* unter dem Titel *„Ohne Wissenschaft keine Klimaklage“* ein ganzes Kapitel der Bedeutung der Wissenschaft. Es geht um *„die kausalen Zusammenhänge zwischen Treibhausgas-Emissionen und den aus ihnen folgenden Schäden oder Risiken“*.²⁷

Die Klimaforschung mit allen Teilgebieten ist also eine wesentliche Voraussetzung für die Sachverhaltsdarstellung und Argumentation bei Klimaklagen. Es geht um den aktuellen Stand der Wissenschaft zu den Treibern von Erderwärmung und Klimawandel, zum Beitrag des Menschen, zur Entwicklung von THG-Emissionen und deren Verursacher:innen, zu den bereits eingetretenen und zu erwartenden Folgen für Gesundheit und Freiheit der Menschen ebenso wie zu den Auswirkungen auf Ökosysteme und zur Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Kipppunkten im Klimasystem.

Von Bedeutung für Klimaklagen ist die Forschung zum Beitrag einzelner Staaten oder auch globaler Unternehmen zu den THG-Emissionen (Attributionsforschung). Die Erkenntnisse der Klimaforschung sind in den letzten Jahrzehnten immer genauer geworden, die Dichte an Informationen ist angestiegen. Es wurden Konzepte wie THG-Budgets im Zusammenhang mit den Zielen zur Reduktion von THG-Emissionen wie zB des Pariser Übereinkommens entwickelt. THG-Budgets und die Darstellung ihres Verbrauchs im Zeitablauf stellen unter anderem eine wichtige Argumentationsgrundlage im Zusammenhang mit Generationengerechtigkeit dar.

Die Klimaforschung ist also wesentlicher Ausgangspunkt für die Darstellung des komplexen Sachverhalts der Klimaveränderungen und ihrer Folgen, sowie für die Beschreibung, welchen Schaden Kläger:innen durch bereits eingetretene Folgen des Klimawandels aktuell erleiden und für die Einschätzung, welche Schäden und Einschränkungen ihrer Freiheit künftige Generationen noch erleiden werden. Schließlich sind die von der Klimaforschung aufgezeigten

²⁶ *Steininger/Riahi/Stagl/Kromp-Kolb/Kirchengast et al.*, Wissenschaftliche Bewertung der in der Konsultation 2023 vorgeschlagenen Maßnahmen, CCCA, Wien, 2024, 26.

²⁷ *Verheyen/Endres*, *Wir alle haben ein Recht auf Zukunft*, dtv Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, München, 2023, 83.

erforderlichen Maßnahmen und Strategien, die Erderwärmung einzubremsen und die Folgen abzumildern die erforderliche Referenz, wenn es darum geht aufzuzeigen, dass getroffene Maßnahmen unzureichend oder sogar schädlich sind.

3 Klimaschutzrecht

Klimaschutzrecht hat sich in den letzten Jahren zunehmend als eigenständiges Rechtsgebiet entwickelt. Es ist eine Querschnittsmaterie, da Klimaschutz in den unterschiedlichsten Rechtsbereichen eine Rolle spielt.²⁸ Klimaschutzrecht im engeren Sinn umfasst jene Regelungen, die dem Schutz des Klimas insbesondere durch die Reduktion von THG-Emissionen und die Ausdehnung von THG-Senken und -Speichern dienen. Klimaschutzrecht verteilt sich auf mehrere Rechtssetzungsebenen. Es umfasst völker- und unionsrechtliche Bestimmungen sowie nationale Normen. Zunehmende Bedeutung haben Grund- und Menschenrechte und daraus abgeleitete Schutzpflichten der Staaten im Zusammenhang mit der Klimakrise. Die Klimaforschung verbessert sich immer weiter und unterstreicht die Dringlichkeit im Klimaschutz. Das Klimaschutzrecht im Völkerrecht, Unionsrecht und nationalen Recht entwickelt sich auch aufgrund dieser Erkenntnisse laufend weiter. Doch es besteht noch immer eine große Lücke zwischen wissenschaftlicher Evidenz zu den erforderlichen Maßnahmen und dem politischen Handeln in der Ausgestaltung der Rechtsordnung. Außerdem bestehen sehr unterschiedliche Ansichten, mit welchen konkreten Maßnahmen Klimaziele erreicht werden sollen. Das hat zu einem starken Anstieg der Anzahl von „Klimaklagen“ geführt, mit denen die Zivilgesellschaft mehr Verbindlichkeit und Einsatz im Klimaschutz einfordert.²⁹

3.1 Klimaschutz und Völkerrecht

3.1.1 Internationales Klimaschutzrecht

Obwohl mit der Stockholm Declaration³⁰ bereits 1972 von der internationalen Staatengemeinschaft das Bewusstsein ausgedrückt wurde, dass eine internationale Auseinandersetzung mit dem Umwelt- und Klimaschutz notwendig ist, dauerte es noch zwei

²⁸ Ennöckl, Vorwort, in Ennöckl (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, V.

²⁹ Siehe Kapitel 4.

³⁰ Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972 (Stockholm declaration).

Jahrzehnte bis das erste internationale Abkommen, die Klimarahmenkonvention, zustande kam. Die Aufgabe, den Klimaschutz im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen zu organisieren war mit großen Herausforderungen verbunden. Denn Maßnahmen gegen den Klimawandel betreffen alle Lebensbereiche und sind von unterschiedlichsten Interessen bestimmt, auch die Klimaforschung entwickelt sich ständig weiter.³¹ Das internationale Völkerrecht umfasst heute insbesondere drei Abkommen: die 1994 in Kraft getretene Klimarahmenkonvention, das 2005 verabschiedete Kyoto-Protokoll und das 2015 verabschiedete Pariser Übereinkommen.

In Art 2 der von 198 Staaten ratifizierten Klimarahmenkonvention wurde als Ziel *„die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“*³² definiert. Auf Basis von *„gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“*³² verpflichteten sich insbesondere Industriestaaten die Erderwärmung durch eine Reduktion von THG-Emissionen abzuschwächen und die Folgen des Klimawandels abzumildern. Außerdem wurde in Art 7 eine Konferenz der Vertragsparteien (Conference of Parties - COP) eingesetzt, die jährlich tagt.³³ Allerdings legte die Konvention weder konkrete Ziele für das Ausmaß der Reduktion noch einen Zeitrahmen fest.

Quantitative Reduktionsziele für Treibhausgase wurden 1997 erstmals im Kyoto-Protokoll³⁴ festgelegt, mit dem die Klimarahmenkonvention konkretisiert wurde. Das Protokoll trat 2005 in Kraft, da erst zu diesem Zeitpunkt die erforderliche 55%-Quote der Industriestaaten für die Ratifizierung erreicht wurde. In der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2008 - 2012) verpflichteten sich die Industriestaaten, ihre Treibhausgasemissionen³⁵ *„um mindestens 5% unter das Niveau von 1990 zu senken“*³⁶. In der Anlage B des Protokolls wurden die Grenzen für die einzelnen Industriestaaten angeführt, für Österreich betrug die Reduktionsverpflichtung 8 % bzw aufgrund der laut Kyoto-Protokoll möglichen EU-internen Lastenaufteilung 13 %. Das Kyoto-Protokoll hat zusätzlich Mechanismen eingeführt, um den Industriestaaten die

³¹ Binder/Ritter, Klimaschutz und Völkerrecht, in Ennöckl (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 5.

³² Art 4 Klimarahmenkonvention.

³³ Die 29. COP wird von 11. bis 22. November 2024 in Baku, Aserbeidschan, stattfinden. Siehe auch: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/the-road-to-baku> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³⁴ Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Kyoto, 11. Dezember 1997, Text abrufbar unter: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf>.

³⁵ Annex A des Kyoto-Protokolls umfasst folgende Treibhausgase: Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (H-FKW/HFC), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW/PFC), Schwefelhexafluorid (SF₆).

³⁶ Art 3 Abs (1) Kyoto-Protokoll.

Erfüllung ihrer Reduktionsziele zu erleichtern. Instrumente dazu sind die „Joint Implementation“ und der „Clean Development Mechanism“ mit denen ein Industriestaat Emissionsminderungen durch Klimaschutzprojekte in anderen Staaten auf die eigenen Ziele anrechnen kann. Bei den Verhandlungen waren diese Mechanismen jedoch „*höchst umstritten*“³⁷, „*von Kritikern wird das System [...] nicht ganz unzutreffend als ökologischer Ablasshandel bezeichnet.*“³⁸ Die Möglichkeit der Industriestaaten untereinander Emissionsreduktionseinheiten zu handeln ist ein marktwirtschaftliches Instrument, mit dem Anreize zu THG-Reduktion geschaffen werden sollten.

Bereits während der ersten Verpflichtungsperiode fanden internationale Verhandlungen über Reduktionsziele für eine zweite Verpflichtungsperiode von 2013 - 2020 statt. Es bestand allerdings Uneinigkeit über das Ausmaß dieser Ziele und die Einbeziehung von Entwicklungsländern. 2013 einigten sich die Vertragsstaaten in Doha, Katar zwar auf ein Abkommen für eine zweite Verpflichtungsperiode, das aber mangels der notwendigen Ratifizierungen erst 2020 und damit nur symbolisch in Kraft trat. Staaten wie die USA, China oder Indien waren nicht bereit verbindliche Reduktionsziele einzugehen.

So wurde bei der sogenannten Pariser Klimakonferenz 2015 mit dem Pariser Übereinkommen ein neuer Rahmen für den internationalen Klimaschutz verabschiedet, der im Gegensatz zum Kyoto-Protokoll keine national verbindlichen Ziele mehr vorgibt, da es sonst keine Mehrheit für das Übereinkommen gegeben hätte.³⁹ Als Ziel sieht das Pariser Übereinkommen in Art 2 Abs 1 vor, die globale Erderwärmung auf maximal 2°C gegenüber vorindustriellen Werten zu begrenzen und zudem Anstrengungen zu unternehmen, den Anstieg auf 1,5°C zu begrenzen. Die globalen THG-Emissionen sollen nach Art 4 Abs 1 so bald wie möglich ihr Maximum erreichen und bis Mitte des 21. Jahrhunderts auf (netto) null gesenkt werden. Dazu sollen die Vertragsstaaten alle fünf Jahre nationale Beiträge (Nationally-Determined Contributions - NDCs) zur Emissionsreduktion vorlegen, kommunizieren und regelmäßig aktualisieren. Das erhöht zwar die Transparenz, aber die NDCs sind für die Vertragsstaaten nicht bindend. Beim Pariser Übereinkommen handelt es sich „*um eine Ansammlung rechtlich unverbindlicher politischer Absichtserklärungen zum Klimaschutz.*“⁴⁰ Auch deshalb „*stellt die climate change*

³⁷ Binder/Ritter, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 8.

³⁸ Ennöckl, Wie kann das Recht das Klima schützen? ÖJZ 2020, 303.

³⁹ Ennöckl, ÖJZ 2020, 304.

⁴⁰ Ennöckl, ÖJZ 2020, 304.

*litigation ein zunehmendes Instrument der Durchsetzung staatlicher Klimaschutzverpflichtungen dar.*⁴¹ Verheyen formuliert es so „*Klimaklagen machen Paris verbindlich.*“⁴²

Ende 2022 wurde bei der COP 27 ua auch der Aufbau eines gemeinsamen Fonds zum Ausgleich von Klimaschäden in besonders vulnerablen Ländern beschlossen.

3.1.2 Klimaschutz und Menschenrechte

Menschenrechte werden allgemein nach Dimension (bzw Generation) und Wirkungsebene wie folgt unterschieden: Die erste Dimension bilden liberale Freiheitsrechte mit Abwehrcharakter, die zweite Dimension soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte mit Leistungscharakter und die dritte Dimension Solidaritätsrechte mit kollektivem Charakter. Zwischen diesen Dimensionen bestehen starke Interdependenzen.⁴³ Die Klimakrise ist mit einer weltweiten Krise der Menschenrechte verbunden. Als Folgen der Erderwärmung wirken sich der Mangel an sauberem Trinkwasser, der Rückgang von Ernteerträgen, die Zerstörung von Wohnraum, gesundheitliche Folgen sowie Auswirkungen auf Kultur und Bildung dramatisch auf menschliche Grundbedürfnisse aus. Die negativen Folgen betreffen soziale Menschenrechte wie das Recht auf Gesundheit, auf Wohnen, auf Ernährung und Wasser oder kulturelle Rechte. Aber auch bürgerliche und politische Rechte wie das Recht auf Leben oder das Recht auf Privat- und Familienleben sind betroffen. Schließlich sind auch kollektive Rechte wie das Recht auf Selbstbestimmung bedroht, wenn zB das Überleben von Inselstaaten durch den Anstieg des Meeresspiegels gefährdet ist.⁴⁴

Andererseits sind Menschenrechte, insbesondere Verfahrensrechte, eine wesentliche Voraussetzung für die rechtliche Durchsetzung von Umwelt- und Klimaschutz.

Die internationalen Menschenrechte beziehen sich grundsätzlich auf das Handeln von Staaten. Staaten verletzen Menschenrechte, wenn sie ihre Verpflichtungen gegenüber den ihrer Hoheitsgewalt unterliegenden Menschen in den Dimensionen Achtung, Schutz und Gewährleistung⁴⁵ nicht erfüllen. Die Menschenrechte wirken also auf zwei Arten: durch den

⁴¹ Binder/Ritter, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 38.

⁴² Verheyen/Endres, Wir alle haben ein Recht auf Zukunft, 2023, 17.

⁴³ Tretter, Modul “Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte“, Unterlage „Einführung in das Thema“, Studium Generale, Universität Wien, Wintersemester 2019/20.

⁴⁴ Binder/Ritter, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 29.

⁴⁵ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Guiding Principles on Business and Human

Schutz vor Eingriffen durch den Staat (Eingriffsdimension) und durch die staatliche Pflicht die Grundrechte der Bürger:innen aktiv zu schützen (Gewährleistungsdimension). Diese „*Doktrin der positiven Schutzpflicht*“⁴⁶ besteht für alle Menschenrechte, also auch für die klassischen liberalen Rechte mit Abwehrcharakter.⁴⁷

3.1.3 Menschenrecht auf Umweltschutz

Seit der ersten Weltumweltkonferenz 1972 gibt es die Forderung nach einem eigenständigen Grundrecht auf Umweltschutz. Sie wurde immer wieder ausgiebig diskutiert. Doch es gelang nicht, ein völkerrechtlich verbindliches Menschenrecht auf Umweltschutz zu vereinbaren. Häufig diskutierte Einwände betreffen die Konkurrenz zu anderen Grundrechten, die Gefahr von Popularklagen⁴⁸ und Überlastung der Gerichte oder eine Verschiebung oder Gefährdung der Gewaltenteilung.

In der Stockholm Declaration 1972 wurde der Zusammenhang zwischen Umwelt und Menschenrechten grundsätzlich betont: „*Both aspects of man’s environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights – even the right to live itself*“.⁴⁹ In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte⁵⁰ und den UN-Menschenrechtsverträgen⁵¹ findet sich kein expliziter Hinweis auf die Umwelt.⁵² Der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Menschenrechten ist auf UN-Ebene lediglich Gegenstand verschiedener Sonderberichte und rechtlich nicht verbindlicher Resolutionen. 2021 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat eine Resolution, mit der „*the right to a clean, healthy and sustainable environment*“⁵³ als grundlegendes Menschenrecht anerkannt wurde.

Rights, 2011, 3, abrufbar unter:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁴⁶ Braig, Ehlers-Hofherr, Diese andere Potenzielle Katastrophe: Wie kann der EGMR dazu beitragen, die Klimakrise einzudämmen? NuR (2020), 591.

⁴⁷ Novak, Replik - Mit Grundrechten spielt man nicht, in *Die Presse*, 12.4.2023, abrufbar unter: <https://www.diepresse.com/6274919/mit-grundrechten-spielt-man-nicht> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁴⁸ RechtEasy.at, Eintrag Popularklage: „*Von einer Popularklage spricht man, wenn jemand Klage gegen eine Rechtsverletzung erhebt, die ihn nicht selbst betrifft. Popularklagen sind nur zulässig, wenn dies in einem Gesetz ausdrücklich bestimmt ist.*“, abrufbar unter: <https://www.rechteasy.at/wiki/popularklage/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁴⁹ Stockholm Declaration, Chapter I 1.

⁵⁰ Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 217 A (III). Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948.

⁵¹ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 16. Dezember 1966, 999 UNTS 171 und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 16. Dezember 1966, 993 UNTS 3

⁵² Binder/Ritter, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 27.

⁵³ Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021, 48/13, The human right to a clean,

Auch die UN-Generalversammlung machte 2022 in einer Resolution ein universelles Menschenrecht auf eine gesunde Umwelt geltend.⁵⁴ Im März 2023 hat die UN-Generalversammlung den Internationalen Gerichtshof (IG) ersucht, ein Gutachten zu den Verpflichtungen der Staaten zur Bekämpfung der Erderwärmung zu erstellen.⁵⁵ Die rechtlich unverbindlichen UN-Resolutionen wirken als „soft law“⁵⁶ im politischen und öffentlichen Diskurs und bei Gerichtsentscheidungen, weil sich Richter:innen bei Interpretationsfragen darauf beziehen können. Im Pariser Übereinkommen wird nur in der Präambel explizit auf die Beziehung zwischen Menschenrechten und Klimaschutz verwiesen.⁵⁷

Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)⁵⁸ sieht kein explizites Recht auf eine gesunde und saubere Umwelt vor. Die EMRK wurde 1950 in Rom von den Mitgliedsstaaten des Europarates unterzeichnet und seither durch 16 Protokolle abgeändert und ergänzt. Die Einhaltung der EMRK kontrolliert der in Straßburg eingerichtete Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in letzter Instanz. Er ist zuständig für Staatenbeschwerden nach Art 33 EMRK und Individualbeschwerden nach Art 34 EMRK. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die sie betreffenden Entscheidungen des EGMR zu befolgen.⁵⁹

Auch wenn die EMRK kein explizites Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt enthält, hat sich der EGMR mit einer Vielzahl von Umweltproblemen befasst und einzelne Konventionsrechte dahingehend ausgelegt, dass sich aus diesen eine Pflicht zu Umweltschutzmaßnahmen ableitet. Dabei wird den Mitgliedsstaaten allerdings ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt, sodass der EGMR *„mitunter auch schwerwiegende Umweltimmissionen als konventionskonform gewertet hat.“*⁶⁰

healthy and sustainable environment, Abs 1.

⁵⁴ Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, The human right to a clean, healthy and sustainable environment (2022) A/Res/76/300, 1. August 2022.

⁵⁵ UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, UN-Generalversammlung verabschiedet wegweisende Klimaresolution, abrufbar unter: <https://unric.org/de/klimaresolution30032023-2/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁵⁶ JuraForum.de, Lexikon, Eintrag Soft Law: „Der Begriff Soft Law [...] bezeichnet eine nicht rechtsverbindliche Übereinkunft, Absichtserklärung oder Leitlinie.“, abrufbar unter: <https://www.juraforum.de/lexikon/soft-law> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁵⁷ Binder/Ritter, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 27.

⁵⁸ Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention-EMRK), Rom, 4.XI.1950.

⁵⁹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, 13. Auflage, Wien 2022, RZ 133a.

⁶⁰ Ennöckl, Kurzstudie, 7.

Es lässt sich also jeweils nur eine „*umweltschützende Teilgewährleistung eines individuellen Grundrechts (z.B. auf Leben, Gesundheit, Eigentum)*“⁶¹ ableiten. Diese „Ökologisierung“ der EMRK basiert auf der evolutionär-dynamischen Interpretation der EMRK als einem „living instrument“.⁶² Nach der Judikatur des EGMR entsteht die Pflicht zu vorbeugenden Maßnahmen gemäß Art 2 EMRK auch bereits mit Vorhersehbarkeit eines schädlichen Einflusses zB bei Einordnung eines Gebietes in eine Erdbebenzone, ohne dass es bereits zu einem Erdbeben gekommen ist. Aus Art 8 EMRK abgeleiteten Schutzpflichten bestehen allerdings nur im Fall einer konkreten intensiven Betroffenheit des/der Antragsteller:in (AST) („Opfereigenschaft“), die Umstände des Einzelfalls sind dabei relevant. Der Anwendungsbereich von Art 8 EMRK wurde auch im Falle von Naturkatastrophen bejaht.⁶³

Auch auf Ebene der Europäischen Union (EU) konnte man sich 1999 beim Grundrechtekonvent, der die Charta der Grundrechte der EU (GRC)⁶⁴ erarbeitete, nicht auf ein einklagbares Grundrecht auf Umweltschutz einigen.⁶⁵ Die GRC, die von Organen der EU und der Mitgliedsstaaten im Anwendungsbereich des Rechts der EU zu beachten ist, sieht daher kein subjektives Recht auf eine gesunde Umwelt vor. Art 37 der GRC legt zwar fest, dass ein „*hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität [...] in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden*“ müssen. Es handelt sich dabei aber nicht um ein eigentliches Grundrecht, sondern nur um eine Grundsatzbestimmung, die keine einklagbaren subjektiven Rechte begründet.⁶⁶

Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Zerstörung der Umwelt und dem Klimawandel stellt sich auch zunehmend die grundsätzliche Frage nach einem Recht der Natur. *Calliess* beschreibt dies mit Bezug auf das deutsche Grundgesetz so: „*Wir stehen vor dem Dilemma, das Grundgesetz entweder anthropozentrisch zu interpretieren, also den Menschen in den Mittelpunkt zu stellen, oder ökozentrisch auszulegen, also die Schöpfung insgesamt in den Blick*

⁶¹ *Calliess*, Möglichkeiten und Grenzen eines „Klimaschutz durch Grundrechte“ (Klimaklagen), Zugleich ein Beitrag zum Vorschlag von Ferdinand von Schirach für ein Grundrecht auf Umweltschutz, in *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 129, 4, abrufbar unter: https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper129-Calliess/BOB129-Calliess-final1.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁶² *Braig, Ehlers-Hofherr*, NuR (2020), 591.

⁶³ *Krömer*, Mit Recht gegen das Rechtsschutzdefizit im Klimaschutz. Die rechtliche Strategie der österreichischen Klimaklage, NR 2021, 183.

⁶⁴ Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18.12.2000, ABl C 2000/354, 1.

⁶⁵ *Calliess*, *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 129, 2.

⁶⁶ *Ennöckl*, Kurzstudie, 9.

zu nehmen.“⁶⁷ Krömer beschreibt die Vorstellung von Rechten für Ökosysteme als „eine Art kopernikanische Wende“.⁶⁸ Es gibt in diesem Zusammenhang Initiativen zur Erweiterung der Grundrechte um Rechte der Natur. Einige Klimaklagen wurden mit der Forderung verbunden, dass Ökosysteme Rechte bekommen sollen.

Exkurs: Initiative Jeder Mensch

2021 hat sich der Schriftsteller *Ferdinand von Schirach* in die öffentliche Diskussion um ein einklagbares Recht auf Umweltschutz eingebracht und gemeinsam mit mehreren Juristen einen Vorschlag für sechs neue Grundrechte, die ua die EMRK und die GRC ergänzen sollten, veröffentlicht. Die Kraft dieser Grundrechte leitete *Schirach* ua auch davon ab, dass sie „einfach sind, naiv“.⁶⁹ Der Vorschlag für das umweltbezogene Grundrecht lautete wie folgt:

„Artikel 1 – Umwelt: Jeder Mensch hat das Recht, in einer gesunden und geschützten Umwelt zu leben.“⁷⁰

Als Artikel 6 wurde weiters ein Recht auf eine Grundrechtsklage vor Europäischen Gerichten vorgeschlagen. Für *Callies* haben diese Vorschläge kein neues rechtliches Argument in die Diskussion um ein Grundrecht auf Umweltschutz eingebracht: „Vielmehr bleibt es bei einem sympathischen und berechtigten klimapolitischen Plädoyer“.⁷¹

2020 wurde die Stiftung *Jeder Mensch e.V.* gegründet, um sich für die Realisierung dieser Grundrechte und einen europäischen Verfassungskonvent einzusetzen.⁷² Dazu wurde eine Petition an das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und Regierungen der EU-Mitgliedstaaten gestartet, die bis Februar 2022 250.000 Unterschriften erreichte.⁷³ Das Ziel in der Folge europaweit eine Million Unterstützer:innen zu erreichen wurde mit 277.556 Unterschriften (Stand 6.5.2024)⁷⁴ jedoch nicht erreicht. 2021 wurde von der Europäischen

⁶⁷ *Calliess*, Der Klimaschutz führt ein verfassungsrechtliches Schattendasein, Ein Interview, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, 7, abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/der-klimaschutz-fuehrt-ein-verfassungsrechtliches-schattendasein> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁶⁸ *Krömer*, Wir haben beim Klimaschutz ein Rechtsschutzdefizit, Interview im VCÖ-Magazin, Oktober 2022 abrufbar unter: <https://vcoe.at/news/details/michaela-kroemer-direkt-gefragt> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁶⁹ *Schirach*, Jeder Mensch, Luchterhand Literaturverlag, München, 2021, 16.

⁷⁰ *Schirach*, Jeder Mensch, 18.

⁷¹ *Calliess*, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 129, 2.

⁷² Weitere Informationen zur Stiftung *Jeder Mensch e.V.* siehe: <https://jeder-mensch.eu/de>.

⁷³ *Stiftung Jeder Mensch e.V.*, Initiative „Jeder Mensch“: Mehr als 250.000 Menschen fordern bereits neue EU-Grundrechte, Presseaussendung, 22.2.2022, abrufbar unter: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20220222_OTS0034/initiative-jeder-mensch-mehr-als-250000-menschen-fordern-bereits-neue-eu-grundrechte-bild (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁷⁴ Siehe: https://action.wemove.eu/sign/202103-fur_neue_grundrechte_in_europa-petition-DE (zuletzt

Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat die „Konferenz zur Zukunft Europas“ einberufen, die 2022 als Ergebnis 49 Vorschläge mit 326 Maßnahmen vorlegte.⁷⁵ Die Forderung nach einem Grundrecht auf Umweltschutz fand sich nicht in den Vorschlägen. Der zur Umsetzung der Maßnahmen geforderte Konvent wurde vom Rat bisher auch nicht beschlossen.⁷⁶

3.1.4 Menschenrecht auf Klimaschutz

Im Lichte der Judikatur des EGMR zu Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Umweltschutzthemen wird auch bei vielen Klimaklagen die Forderung nach einer Verpflichtung von Staaten zu wirksamen Klimaschutz vor nationalen Höchstgerichten, dem EuGH und dem EGMR von der Schutzpflicht betreffend das Recht auf Privat- und Familienleben (und damit das Recht auf Gesundheit) und das Recht auf Leben nach der EMRK und/oder der GRC abgeleitet. *„Die meisten positiven Schutzpflichten und Verfahrensgarantien, die der EGMR in den letzten Jahren im Umweltschutzbereich etabliert hat (oftmals unter Art 8 EMRK) können sich [...] auf den Klimabereich übertragen lassen“.*⁷⁷ Ergänzend wird mit Zielbestimmungen zum Umweltschutz in internationalen und nationalen Regelungen argumentiert. Außerdem wird in den Verfahren der fehlende effektive Rechtsschutz auf nationaler Ebene zur Durchsetzung der betroffenen Menschenrechte vorgebracht.

Vor den meisten nationalen Gerichten wie dem VfGH, aber auch vor dem EuGH und dem EGMR besteht die Herausforderung in der Legitimation zur Einbringung einer Beschwerde wegen unzureichender Klimaschutzmaßnahmen. Der EuGH legte 2021 bei seiner Entscheidung im *People's Climate Case*⁷⁸ die Anforderungen für eine Antragslegitimation sehr restriktiv aus und lehnte die Beschwerde ab.

abgerufen 6.5.2024).

⁷⁵ *Europäischer Rat*, Konferenz zur Zukunft Europas: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/conference-on-the-future-of-europe/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁷⁶ *Europäische Kommission*, Konferenz zur Zukunft Europas - Bericht über das Endergebnis, Factsheet, 9. Mai 2022, Brüssel, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/FS_22_2942 (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁷⁷ *Braig, Ehlers-Hofherr*, NuR (2020), 591.

⁷⁸ Siehe Kapitel 5.3.

EGMR-Urteil vom 9. April 2024⁷⁹

Im Verfahren *Schweizer KlimaSeniorinnen ua gegen Schweiz*⁸⁰ ließ der EGMR in seiner Entscheidung vom 9. April 2024 die Beschwerde des Vereins der *Schweizer KlimaSeniorinnen* zu. Die Beschwerde der individuellen Mitklägerinnen lehnte das Gericht ab, weil die Opfereigenschaft gefehlt hat und eine Popularklage (*actio popularis*) nicht zulässig ist. Der Gerichtshof kam aber zu dem Schluss, dass eine Verbandsklage aufgrund des kollektiven Charakters der Ursachen, Auswirkungen und erforderlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimawandel das geeignete Instrument ist. Der EGMR stellte damit die Weichen für Verbandsklagen in Klimaschutzangelegenheiten. Klagende Vereine müssen dafür aber bestimmte Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen im betroffenen Staat niedergelassen sein, als statutarisches Ziel den Schutz von Menschen vor dem Klimawandel haben und repräsentativ und qualifiziert sein. Als Anknüpfungspunkt nutzte das Gericht Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention⁸¹.

Weiters hielt der EGMR fest, dass fehlender wirksamer staatlicher Schutz vor den schwerwiegenden negativen Auswirkungen des Klimawandels auf Leben, Gesundheit, Wohlbefinden und Lebensqualität eine Verletzung von Art 8 EMRK darstellt. Auch die intergenerationelle Dimension wurde betont sowie das IPCC als maßgebliche wissenschaftliche Quelle anerkannt. Was die Herstellung von ausreichendem Schutz betrifft, erkannte der Gerichtshof an, dass die Staaten über einen breiten Ermessensspielraum verfügen. „*Es gibt jedoch Grenzen, die beachtet werden müssen, darunter die Festlegung von Emissionsreduktionszielen, die Einführung geeigneter Vorschriften, die Überwachung der Umsetzung, die Information der Öffentlichkeit und die Möglichkeit zur Stellungnahme.*“⁸² Der EGMR betonte ausdrücklich die Gewaltenteilung, Maßnahmen müssten im politischen Rahmen und in verschiedenen sektoralen Bereichen getroffen werden.

⁷⁹ EGMR 9.4.2024, 53600/20, abrufbar unter:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22%3A%5B%22GRANDCHAMBER%22%22%5D%2C%22itemid%22%3A%5B%22001-233206%22%5D%7D> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁸⁰ Siehe Kapitel 5.4.1.

⁸¹ Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung, BGBl III 2005/88.

⁸² *Verheyen/Winter*, Erste Analyse eines juristischen Paukenschlags: Die Klimaseniorinnen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, erstellt für *Greenpeace*, 10.4.2024, 1, abrufbar unter: <https://www.greenpeace.de/publikationen/klimaseniorinnen-europaeischen-gerichtshof-menschenrechte-egmr> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Das Urteil des EGMR gilt als richtungsweisend für künftige Klagen gegen Staaten im Zusammenhang mit unzureichendem Klimaschutz vor dem EGMR.

3.2 Klimaschutz und Unionsrecht

3.2.1 Europäisches Klimaschutzrecht

Die EU ist Vertragspartei der Klimarahmenkonvention und des Pariser Übereinkommens. Das Klimaschutzrecht der EU ist daher eng verbunden mit völkerrechtlichen Vorgaben. Auf Basis von Kompetenzgrundlagen im Primärrecht hat die EU in den letzten 25 Jahren ein umfassendes Regelwerk im Klimaschutz erlassen. „Klimaschutz“ ist im Primärrecht nicht explizit erwähnt, aber oft mitgemeint. In EUV⁸³, AEUV⁸⁴ und GRC finden sich einerseits Zielbestimmungen zum Umweltschutz und andererseits Normen, die der EU die Kompetenz zum Erlass von Sekundärrecht zum Zweck des Klimaschutzes einräumen.⁸⁵

Im Jahr 2007 beschloss der Europäische Rat die sogenannten „20-20-20-Ziele“: Reduktion der THG bis 2020 um 20 % gegenüber 1990, Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energie auf 20 % und Steigerung der Energieeffizienz um 20 %. Diesen drei Zielen entsprechen die drei Säulen im europäischen Klimaschutzrecht: Reduktion der THG-Emissionen, Ausbau der erneuerbaren Energie und Steigerung der Energieeffizienz. Die Emissionshandels-RL⁸⁶ trat bereits 2003 in Kraft. Das Grundprinzip des Emissionshandels ist das „cap and trade“ Prinzip. Mit dem Cap wird ein zulässiges Höchstausmaß an THG-Emissionen festgelegt, für das Emissionszertifikate ausgegeben werden. Diese werden den Handelsteilnehmer:innen zugeteilt, versteigert oder unter ihnen gehandelt („trade“). Es handelt sich also um ein marktwirtschaftliches Instrument. Emittenten, deren Emissionen die Anzahl der Emissionszertifikate überschreiten, müssen entscheiden, ob sie Zertifikate zukaufen oder THG-reduzierende Investitionen vornehmen. Das Emissionshandelssystem gilt als zentrales Klimaschutzinstrument der EU, der tatsächliche Beitrag wird aber als zu gering gesehen. Daher wurden bis zur aktuellen vierten Handelsperiode (2021 - 2030) die Regelungen ua durch Kürzung der handelbaren Emissionszertifikate verschärft. Außerdem wird kritisiert, dass der Emissionshandel das Klimasystem als eine

⁸³ Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Fassung vom 7.6.2016, ABl. C 202, 13.

⁸⁴ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 2008/115, 47.

⁸⁵ Handig/Stangl, Klimaschutz und Unionsrecht, in Ennöckl (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 45.

⁸⁶ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 2003/275, 32.

nutzbare Ressource mit einem ökonomischen Wert sieht und damit die Natur zunehmend „finanzialisiert“ wird.⁸⁷

2014 hat der Europäische Rat die Senkung der THG-Emissionen bis 2030 um 40 % gegenüber 1990 als Ziel definiert. Das Ziel für den Anteil an Erneuerbarer Energie wurde auf mindestens 32,5 %⁸⁸ und das für die Energieeffizienz auf 32,5 %⁸⁹ erhöht.

2019 folgte der „*Europäische Grüne Deal*“⁹⁰, eine Mitteilung der Europäischen Kommission, mit der der Einsatz für die Erreichung von Klimaneutralität in der EU bis 2050 bekräftigt wurde. Verbindlichkeit soll dieses Ziel durch die Änderung bzw. Neuerlassung der Rechtsakte im Rahmen des „*Fit für 55*“ Pakets⁹¹ erlangen. Ziel ist es, bis zum Jahr 2030 die Netto THG-Emissionen um 55 % gegenüber 1990 zu verringern. Dieses Ziel ist im vom Europäischen Rat und Europäischen Parlament 2021 beschlossenen Europäischen Klimagesetz⁹² normiert, mit dem der „*Rahmen für die Verwirklichung der Klimaneutralität*“ geschaffen wurde. Die im Europäischen Klimagesetz festgelegten Ziele und Berichte sind mit dem Pariser Übereinkommen verbunden. Bei Verstößen herrscht jedoch weitgehende Sanktionslosigkeit. „*Das schärfste Schwert [...] sind Begründungspflichten von säumigen bzw. unkooperativen Mitgliedsstaaten*“⁹³. Sonst besteht nur die Möglichkeit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art 258 AEUV. Die Governance-VO⁹⁴ legt einen Steuerungsmechanismus mit Handlungs- und Berichtspflichten der Mitgliedsstaaten fest. Kernelement sind integrierte Nationale Energie- und Klimapläne (NEKP).

Neben der Reform des Emissionshandelssystems wurden im Rahmen des *Green Deals* die Ziele

⁸⁷ Weber, Emissionszertifikatehandel in *Ennöckl* (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 153.

⁸⁸ Erneuerbare Energie-RL: Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl L 2018/328, 28.

⁸⁹ Energieeffizienz-RL: Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, ABl L 2018/328, 210.

⁹⁰ Mitteilung der Europäischen Kommission: Der Europäische Grüne Deal, COM (2019) 640 final.

⁹¹ Mitteilung der Europäischen Kommission: „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM (2021) 550 final.

⁹² Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl L 2021/243, 1.

⁹³ *Handig/Stangl*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 54.

⁹⁴ Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl L 2018/328, 1.

bis 2030 der Erneuerbare Energie-RL (auf 40 %) und der Energieeffizienz-RL verschärft. Mit dem „REPowerEU-Plan“⁹⁵ wurde schließlich eine verbindliche Quote von 42,5 % für den Ausbau der Erneuerbaren Energie festgelegt.

Für die erste Säule des Klimaschutzrechtes, die Reduktion der THG-Emissionen sind neben der Emissionshandels-RL, die insbesondere Anlagen der Energiewirtschaft, Industrie und Luftverkehr betrifft, die LULUCF-VO⁹⁶ und die Lastenteilungs-VO von Bedeutung. Die LULUCF-VO regelt die Bereiche Landnutzung und Forstwirtschaft. In der Lastenteilungs-VO sind Reduktionsziele für nicht von der Emissionshandels-RL und der LULUCF-VO erfasste Emittenten festgelegt. Der ursprüngliche Vorschlag des Europäischen Parlaments für eine ergänzende Rechtsschutzbestimmung⁹⁷ in der Lastenteilungs-VO wurde nicht übernommen.⁹⁸ Im Februar 2024 hat die Europäische Kommission den Vorschlag für das nächste Klimaziel 2040, die Reduktion der THG-Emissionen um 90 % gegenüber 1990 vorgelegt.⁹⁹

3.2.2 Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen

Die folgende Grafik zeigt, wie weit die EU vom Zielpfad „minus 55 %“ bis 2030 selbst mit weiteren Maßnahmen (WAM-Szenario) entfernt ist.

⁹⁵ Mitteilung der Europäischen Kommission: REPowerEU Plan, COM (2022) 230 final.

⁹⁶ LULUCF-VO: Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses 529/2013/EU, ABIL 2018/156, 1.

⁹⁷ *European Environmental Bureau*, Briefing: Access to Justice in the Effort Sharing Regulation, abrufbar unter: <https://eeb.org/wp-content/uploads/2022/08/Access-to-Justice-in-the-Effort-Sharing-Regulation-Update-final-1.pdf> (zuletzt abgerufen 6.5.2024) und *European Parliament*, Procedure 2021/0200 (COD), 8.6.2022, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0232_EN.html (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁹⁸ *European Parliamentary Research Service*, PE 739.382 – March 2023, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739382/EPRS_ATA\(2023\)739382_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739382/EPRS_ATA(2023)739382_EN.pdf) (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

⁹⁹ *European Commission*, 2040 climate target, abrufbar unter: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/2040-climate-target_en (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

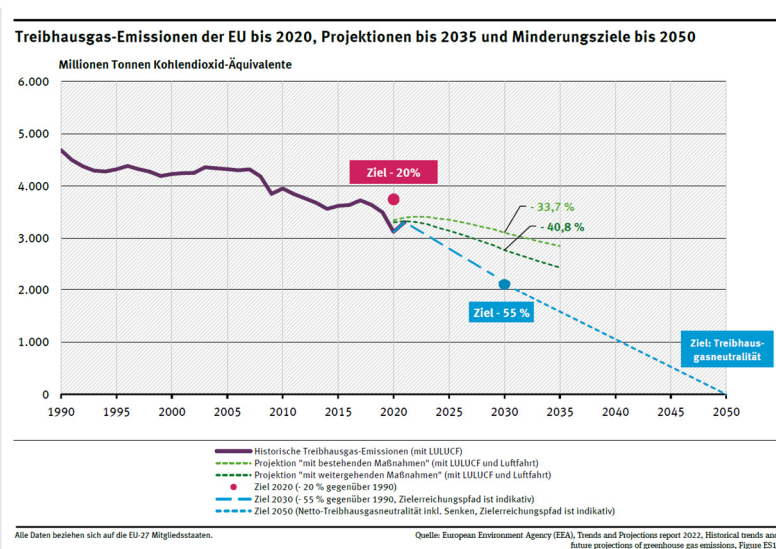


Abbildung 1: THG-Emissionen der EU¹⁰⁰

In seinem Evaluierungsbericht 2024 empfiehlt der Europäische Klimabeirat nachdrücklich: „Member States should urgently adopt and implement national measures to increase the pace of emissions reductions and reverse the declining EU carbon sink in time.“¹⁰¹

Die nächste Abbildung verdeutlicht, wie steil der Reduktionspfad für die Erreichung eines neuen Zwischenziels von 90 % bis 2040 bzw von Klimaneutralität bis 2050 ausfallen müsste:

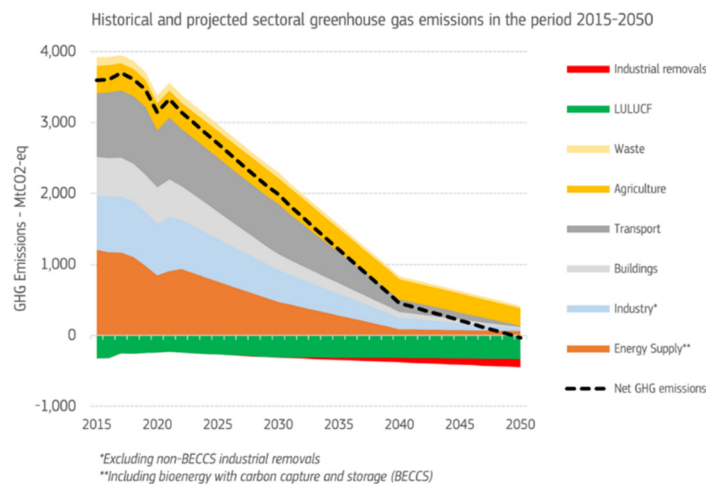


Abbildung 2: THG-Emissionen der EU¹⁰²

¹⁰⁰ Quelle: Umweltbundesamt Deutschland, Europäische Energie- und Klimaziele, 12.4.2023 abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/europaeische-energie-klimaziele> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁰¹ European Scientific Advisory Board on Climate Change, Towards EU climate neutrality Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024, 8, abrufbar unter: <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁰² Quelle: European Commission, 2040 climate target, abrufbar unter: <https://climate.ec.europa.eu/eu->

3.3 Klimaschutz und nationales Recht

3.3.1 Klimaschutz und Verfassung

Im österreichischen B-VG¹⁰³ gibt es nur drei Kompetenztatbestände, die das Wort „Umwelt“ enthalten, Klimaschutz kommt gar nicht vor. Trotzdem hat Klimaschutz eine verfassungsrechtliche Bedeutung. Regelungen zum Klimaschutz dienen der Erfüllung des Staatsziels des BVG Nachhaltigkeit¹⁰⁴. In § 3 Abs 1 bekennt sich die Republik Österreich zum „*umfassenden Umweltschutz*“. Der Klimaschutz ist nicht explizit genannt, ist aber „*unzweifelhaft als Teil des dort normierten umfassenden Umweltschutzes anzusehen*“.¹⁰⁵ Allerdings normiert das BVG Nachhaltigkeit kein einklagbares Grundrecht auf Umweltschutz sondern bindet den Staat lediglich, den Umweltschutz im Rahmen der Gesetzgebung und bei allfälligen Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen, wobei ein weiter rechtspolitischer Spielraum besteht. Nur offensichtlich ungeeignete oder unzureichende Maßnahmen würden gegen die Staatszielbestimmung verstoßen.¹⁰⁶ Der VfGH kann eine Normenkontrolle auf Verfassungsmäßigkeit anhand der Staatszielbestimmung durchführen. Allerdings haben Betroffene keine einklagbare Individualrechts-Position. Außerdem kann der VfGH kein „*fehlendes*“ Gesetz erlassen,¹⁰⁷ er kann nur als „*negativer Gesetzgeber*“ im Rahmen der Normenkontrolle fungieren. Welchen Stellenwert dem BVG Nachhaltigkeit bei der Abwägung von öffentlichen Interessen zukommt wurde von VfGH und Verwaltungsgerichtshof (VwGH) in der Entscheidung zur dritten Piste des Flughafen Wiens sehr unterschiedlich gesehen.¹⁰⁸

Klimaschutz ist eine Querschnittsmaterie und Kompetenzen und klimaschützende Normen sind zersplittert. Da Österreich als Bundesstaat eingerichtet ist, sind die Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und Vollziehung im B-VG zwischen Bund und Ländern geteilt. Für den Klimaschutz relevante Bundeskompetenzen bestehen beispielsweise für den Abschluss von Staatsverträgen, in Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie und im Verkehrswesen. Die Länder sind beispielsweise für Angelegenheiten der Raumordnung und des Bodenschutzes zuständig. Direkte und indirekte Regelungen, die die Reduktion von THG-Emissionen zum Ziel

action/climate-strategies-targets/2040-climate-target_en (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁰³ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl 1930/1.

¹⁰⁴ Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl I 2013/111.

¹⁰⁵ Ennöckl, Klimaschutz und Verfassung, in Ennöckl (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 79.

¹⁰⁶ Ennöckl, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 81.

¹⁰⁷ Ennöckl, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 83.

¹⁰⁸ Siehe Kapitel 6.1.

haben, finden sich in zahlreichen Bundes- und Landesgesetzen.¹⁰⁹ Eine eigene Bedarfskompetenz „Klimaschutz“ für den Bund, wie ursprünglich für das Klimaschutzgesetz vorgesehen aber nicht umgesetzt, wird in der Literatur für einen umfassenden Klimaschutz als notwendig erachtet.¹¹⁰

3.3.2 Umsetzung von Europäischem Recht

Die unionsrechtlichen Regelungen bestimmen den rechtlichen Rahmen für den Klimaschutz in Österreich stark mit.¹¹¹ Österreich hat die unionsrechtlichen Vorgaben durch entsprechende Gesetze umgesetzt. Dazu zählen das Emissionszertifikategesetz 2011¹¹², das Bundes-Energieeffizienzgesetz 2014¹¹³, das Erneuerbaren-Ausbaugesetz 2021¹¹⁴ und das Erneuerbare-Wärme-Gesetz 2024 (EWG)¹¹⁵. Nach dem EWG ist die Errichtung von Anlagen zur Wärmebereitstellung (Raumwärme und Warmwasser), die für den Betrieb mit fossilen Brennstoffen geeignet sind, in neuen Baulichkeiten unzulässig. Zum im ursprünglichen Gesetzesentwurf vorgesehenen Ausstieg aus Öl- und Gasheizungen im Bestand konnte kein politischer Konsens gefunden werden.¹¹⁶ Das Erneuerbares-Gas-Gesetz¹¹⁷ wurde im Februar 2024 vom Ministerrat beschlossen, für die Beschlussfassung im Nationalrat braucht es eine Zwei-Drittelmehrheit, da auch Länderkompetenzen betroffen sind.

3.3.3 Klimaschutz und Grundrechte

Der Klimaschutz weist auch in Österreich eine grundrechtliche Dimension auf.¹¹⁸ Die

¹⁰⁹ Ennöckl, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 84.

¹¹⁰ APCC (2023), APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben), Kapitel 11. Recht, 352.

¹¹¹ APCC (2023), APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben), Kapitel 11. Recht, 351.

¹¹² Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikategesetz 2011 – EZG 2011), BGBl I 2011/118.

¹¹³ Bundesgesetz über die Verbesserung der Energieeffizienz bei Haushalten, Unternehmen und dem Bund sowie Energieverbrauchserfassung und Monitoring (Bundes-Energieeffizienzgesetz – EEffG), BGBl I 2014/72.

¹¹⁴ Bundesgesetz über den Ausbau von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz – EAG), BGBl I 2021/150.

¹¹⁵ Bundesgesetz über die erneuerbare Wärmebereitstellung in neuen Baulichkeiten (Erneuerbare-Wärme-Gesetz – EWG), BGBl I 2024/8.

¹¹⁶ Greenpeace, Herber Rückschlag für verbindlichen Ausstieg aus fossiler Energie, 17.10.2023, abrufbar unter: <https://greenpeace.at/presse/greenpeace-zu-ewg-herber-rueckschlag-fuer-verbindlichen-ausstieg-aus-fossiler-energie/> (zuletzt abgerufen: 6.5.2024).

¹¹⁷ Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz über die Einführung einer Versorgerverpflichtung für Gas aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbares-Gas-Gesetz – EGG), abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/ME/251/fname_1521315.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹¹⁸ Ennöckl, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 77.

wesentlichen österreichischen Quellen für Grundrechte sind das Staatsgrundgesetz aus 1867 (StGG)¹¹⁹ und die EMRK. Die EMRK hat in Österreich den Rang eines Bundesverfassungsgesetzes und ist in ihren grundrechtlichen Bestimmungen unmittelbar anwendbar¹²⁰. Neben den Bestimmungen des StGG und der EMRK bestehen zentrale Grundrechte im B-VG selbst. Das B-VG und das StGG enthalten wie die EMRK kein explizites Recht auf Natur- und Umweltschutz. Jedoch räumt Art 8 EMRK „nach der Rechtsprechung des EGMR [...] einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Schutz vor gesundheitsgefährdenden Umweltimmissionen ein.“¹²¹ In seiner Entscheidung vom 9. April 2024 hat der EGMR erstmals festgestellt, dass unzureichende Klimaschutzmaßnahmen eine Verletzung von Art 8 EMRK darstellen können.¹²²

2011 wurde der österreichische grundrechtliche Bestand durch das BVG Kinderrechte¹²³ erweitert, mit dem die Kernbestimmungen des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes¹²⁴ übernommen wurden. Nach Art 1 des BVG Kinderrechte haben Kinder aufgrund ihrer besonderen Schutzwürdigkeit ein subjektives Recht auf Gewährleistung des Kindeswohls in allen Dimensionen. In einer österreichischen Klimaklage¹²⁵ argumentieren die ASt mit der Verletzung der Kinderrechte durch unzulängliche Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes (KSG)¹²⁶.

3.3.4 Klimaschutzgesetz und Emissionszertifikatehandelsgesetz

Den ersten Gesetzesvorschlag des damaligen Umweltministers für ein Klimaschutzgesetz, das die Klimapolitik im nicht dem Emissionshandel unterliegenden Bereich koordinieren sollte, gab es 2008. Er sah auch zwei Verfassungsbestimmungen vor: Der Klimaschutz sollte im damals gültigen BVG über den umfassenden Umweltschutz¹²⁷ als Staatsziel verankert werden. Weiters war eine Bedarfskompetenz des Bundes vorgesehen u.a. für die Festlegung von THG-Höchstmengen und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels durch einfaches

¹¹⁹ Staatsgrundgesetz über die Allgemeinen Rechte der Staatsbürger, RGBl 1867/142.

¹²⁰ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, 13. Auflage, RZ 131.

¹²¹ Ennöckl, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 93.

¹²² Siehe Kapitel 3.1.4.

¹²³ Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, BGBl 2011/4.

¹²⁴ Konvention über die Rechte des Kindes, 20. November 1989.

¹²⁵ Siehe Kapitel 6.4.

¹²⁶ Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz – KSG), BGBl I 2011/106 idF BGBl 2017/58.

¹²⁷ Bundesverfassungsgesetz vom 27. November 1984 über den umfassenden Umweltschutz, BGBl 491/1984.

Bundesgesetz. Auch ein Sanktionsmechanismus war vorgesehen. Die 2011 beschlossene Fassung des KSG enthielt diese Bestimmungen nicht mehr, auch die übrigen Regelungen des Erstentwurfs wurden abgeschwächt.¹²⁸

Das KSG umfasst in der aktuellen Fassung 10 Paragraphen. In § 1 KSG wird als Ziel genannt, „eine koordinierte Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz [zu] ermöglichen“. Nach § 3 Abs (1) KSG sollen die „gemäß völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Verpflichtungen für die Republik Österreich geltenden Höchstmengen von Treibhausgasemissionen [...] gemäß den Anlagen festgelegt“ werden. Die Emissionshöchstmengen können nach Sektoren aufgegliedert werden. Die Aufteilung ist dem Nationalen Klimaschutzkomitee (NKK), dessen Einrichtung in § 4 Abs (1) KSG geregelt ist, vorzulegen und in der Anlage zum KSG aufzunehmen. Die Verhandlungen zur Erarbeitung der Maßnahmen zur Einhaltung dieser Höchstmengen sind vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)¹²⁹ zu führen. Das KSG räumt diesem „ein initiatives Vorschlagsrecht ein, welches die materiell zuständigen Minister/innen jedoch nicht zu binden vermag.“¹³⁰ Dem NKK und dem Nationalrat ist vom BMLFUW (nunmehr von der BMK) jährlich ein schriftlicher Fortschrittsbericht vorzulegen.¹³¹

In § 7 ist der Abschluss einer gesonderten Vereinbarung zur Festlegung der Verantwortlichkeiten vorgesehen, wobei für den Zeitraum 2008 bis 2012 explizit keine finanziellen Verpflichtungen für die Bundesländer vorgesehen waren. Doch statt einer entsprechenden Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art 15a B-VG wurde die Kostenaufteilung für den Zukauf von Emissionszertifikaten im Falle einer Verfehlung völkerrechtlicher oder unionsrechtlicher Verpflichtungen im Finanzausgleichsgesetz 2017¹³² pauschal mit 80 % Bund und 20 % Länder festgelegt. Die Aufteilung der unionsrechtlich vorgegebenen Höchstmengen an THG-Emissionen auf die betreffenden Sektoren außerhalb des Emissionshandelssystems erfolgte für 2008 bis 2012 in Anlage 1 und für 2013 bis 2020 in

¹²⁸ Schulev-Steindl/Hofer/Franke, Gutachten Evaluierung des Klimaschutzgesetzes, Universität Graz, 30.7.2020, 6, abrufbar unter: https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/nat_klimapolitik/klimaschutzgesetz.html (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹²⁹ Jetzt: Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK).

¹³⁰ Ennöckl, Klimaschutzgesetz - Österreich, in Ennöckl (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 113.

¹³¹ Der Fortschrittsbericht 2023 des BMK nach § 6 Klimaschutzgesetz kann hier abgerufen werden: https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/nat_klimapolitik/klimaschutzgesetz.html (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹³² Finanzausgleichsgesetz 2017, BGBl I 2016/116.

Anlage 2 zum KSG. Für den Zeitraum nach 2020 finden sich im KSG keine THG-Reduktionsziele und keine Aufteilung nach Sektoren mehr. Damit bleibt nur noch die Verpflichtung der BMK zur Vorlage eines Fortschrittsberichtes unmittelbar anwendbar.

Im Rahmen der „Ökosozialen Steuerreform“ wurden 2022 das Nationale Emissionszertifikatehandelsgesetz 2022 (NEHG)¹³³ und das Klimabonusgesetz 2022¹³⁴ beschlossen. Durch das NEHG soll stufenweise für jene Sektoren, die nicht vom unionsrechtlichen Emissionshandel erfasst sind, wie Verkehr und Gebäude, Kostenwahrheit für den Ausstoß von CO₂-Emissionen erreicht werden. Die ersten beiden Phasen, die Einführungsphase (1.10.2022 bis 31.12.2023) und die Übergangsphase (1.1.2024 bis 31.12.2025) bilden eine Fixpreisphase, für die der Preis für eine Tonne CO₂-Äquivalent gesetzlich festgelegt wird. Er steigt von EUR 30 im Jahr 2022 auf EUR 55 im Jahr 2025. Damit ähnelt das System einer zusätzlichen Energieabgabe und wird in der Öffentlichkeit auch als CO₂-Steuer bezeichnet.¹³⁵ Als Ausgleich für natürliche Personen wurde gleichzeitig ein regional unterschiedlicher Klimabonus geschaffen. Die dritte Marktpreisphase ist im NEHG noch nicht geregelt, sie soll erst nach einer gesetzlich vorgeschriebenen Evaluierung geschaffen werden. In der Literatur wird kritisiert, dass die Zielvorgaben für die Evaluierung zu wenig konkretisiert sind¹³⁶, die Regelungen sehr komplex sind und hohen bürokratischen Aufwand bedeuten. Gleichzeitig wäre der Lenkungseffekt wegen der niedrigen Ausgabewerte gering.¹³⁷

4 Klimaklagen

Trotz des Pariser Übereinkommens orientiert sich das politische Handeln im Zusammenhang mit der Klimakrise immer noch mehr an politischer Machbarkeit in kurzfristigen Legislaturperioden als am Stand der Wissenschaft zu den erforderlichen langfristigen Maßnahmen. Die Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln ist groß, die Reduktion der Emission von THG erfolgt viel zu langsam, um eine drohende Erderwärmung um mehr als 2°C zu verhindern.¹³⁸ Zwischen selbstgesetzten Klimaschutzambitionen wie dem Pariser

¹³³ Bundesgesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Treibhausgasemissionen (Nationales Emissionszertifikatehandelsgesetz 2022 – NEHG 2022), BGBl I 2022/10.

¹³⁴ Bundesgesetz über den regionalen Klimabonus (Klimabonusgesetz – KliBG), BGBl I 2022/11.

¹³⁵ Weber, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 170.

¹³⁶ Weber, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 170.

¹³⁷ Peyerl, Der nationale Emissionshandel, in Ennöckl (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 190.

¹³⁸ „Implemented policies result in projected emissions that lead to warming of 3.2°C, with a range of 2.2°C to 3.5°C (medium confidence)”: Intergovernmental Panel on Climate Change, Synthesis Report of the IPCC

Übereinkommen und den erforderlichen gesetzlichen Regelungen für die zeitgerechte Umsetzung wirksamer Maßnahmen besteht immer noch eine „regulatorische Lücke“.¹³⁹ Verstöße gegen im Europäischen Klimagesetz festgelegte Ziele bleiben weitgehend sanktionslos. Oft verhindern bestandswahrende Interessen wirkungsvolle Maßnahmen und damit die Erreichung der Ziele zur THG-Reduktion. Außerdem gibt es sehr unterschiedliche Ansätze mit welchen Maßnahmen Klimaziele erreicht werden sollen. Je länger die Umsetzung wirksamer Maßnahmen hinausgeschoben wird, desto schwieriger sind sie durchzusetzen, da sich das erforderliche Ausmaß der auch mit Umbau und Verzicht verbundenen Veränderungen immer weiter erhöht. Zusätzlich ist die Klimakrise in den letzten Jahren durch weitere große Krisen wie die Covid19 Pandemie und zahlreiche geopolitische Spannungen und Kriege überlagert worden. Doch auch in diesen Krisen spielen die in den Weltregionen unterschiedlichen Folgen der Klimakrise wie Dürren, Wasserknappheit, Ernteaufschläge und die Unbewohnbarkeit von ganzen Landstrichen eine Rolle.

Insbesondere junge Menschen und Menschen aus heute bereits stark betroffenen Gebieten sehen sich durch die Klimakrise in ihren (Grund-)Rechten gefährdet und fordern ein sofortiges wirkungsvolles Handeln im Klimaschutz, insbesondere den Ausstieg aus fossiler Energie. Dabei spielen auch Gerechtigkeitsaspekte eine wesentliche Rolle. Einerseits geht es um Generationengerechtigkeit, da die heute junge Generation und künftige Generationen in ihrer Lebenszeit von den Folgen der Klimakrise und den erforderlichen Systemänderungen wesentlich stärker betroffen sein werden als vorangegangene Generationen. Andererseits sind gerade Regionen und Staaten des Globalen Südens, die selbst einen wesentlich geringeren Anteil an THG-Emissionen verursachen als Länder des Globalen Nordens, heute schon deutlich von den Auswirkungen betroffen und tragen die höchsten Adaptionskosten¹⁴⁰.

Neben dem zivilgesellschaftlichen Protest auf der Straße ist die Anrufung der Gerichte ein Puzzle-Teil im Kampf um mehr und wirksameren Klimaschutz. Der Verein *CLAW – Initiative für Klimarecht*¹⁴¹ beschreibt es so: „Wir setzen Recht als Werkzeug ein, um eine

Sixth Assessment Report (AR6), Summary for Policymakers, 22.

¹³⁹ Schulev-Steindl/Kerschner, Klimaklage: VfGH weist Individualantrag gegen steuerliche Begünstigung der Luftfahrt zurück, RdU 2020, 255.

¹⁴⁰ Bertelsmann Stiftung, Geteilte Verantwortung beim globalen Klimaschutz Historische, aktuelle und treuhänderische Haftung in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern, 8, abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT_NW_Geteilte_Verantwortung_globaler_Klimaschutz.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁴¹ Weitere Informationen zu *CLAW – Initiative für Klimarecht* siehe: <https://www.climatelaw.at/klimarecht>

*Systemänderung voranzutreiben.*¹⁴²

4.1 Begriff und Strukturen

„Klimaklage“ ist kein juristischer, einheitlich definierter Begriff. Er ist „diffus“ da er weder im nationalen noch im Europarecht oder Völkerrecht zu finden ist.¹⁴³ Klimaklage wird im weiteren Sinn als Überbegriff für sehr unterschiedliche Anträge und Beschwerden im Zusammenhang mit Klimaschutz verwendet. Abgeleitet von der englischen Bezeichnung „*climate change litigation*“ könnte man von „*Gerichtsverfahren zu Klimakrise*“ sprechen.¹⁴⁴ Im Zentrum des Interesses von Medien und Öffentlichkeit stehen Klimaklagen im engeren Sinn, bei denen Staaten zu mehr Klimaschutz verpflichtet oder Unternehmen für klimaschädliches Verhalten zur Verantwortung gezogen werden sollen.¹⁴⁵

Die rechtliche Ausgangslage und die Rahmenbedingungen für Klimaklagen sind weltweit sehr unterschiedlich. Gleichzeitig gibt es eine globale Arbeitsteilung, die der globalen Dimension der Klimakrise entspricht. Klagen können sich in ihrer Argumentation auf Ergebnisse und Entscheidungen vorangegangener Verfahren in anderen Staaten stützen. Höchstgerichte tauschen sich international untereinander aus.

Eine häufig gewählte Unterscheidung von Klimaklagen erfolgt auf Basis der an den Verfahren Beteiligten. Privatrechtliche Klagen von Bürger:innen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) gegen Unternehmen werden als horizontale Klagen bezeichnet. In diesen Fällen geht es inhaltlich insbesondere um Schadenersatzansprüche oder die Unterlassung klimaschädlichen Verhaltens. Klagen von Privaten gegen Hoheitsträger werden als vertikale Klagen bezeichnet. Diese haben eine Verbesserung der staatlichen Klimaschutzmaßnahmen als Ziel, um eine deutlichere Verringerung von THG (Mitigation) oder eine verbesserte Anpassung an die Folgen der Erderwärmung (Adaption) zu erreichen. Bei vertikalen Verfahren wird insbesondere auf die Verletzung von Grund- und Menschenrechten und den daraus abgeleiteten Schutzpflichten von Staaten Bezug genommen. Inhaltlich wird oft damit argumentiert, dass Staaten selbst eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen wie das Pariser Übereinkommen nicht

(zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁴² Siehe: <https://www.climatelaw.at/klimarecht> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁴³ Ennöckl, Klimaklagen – Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht (Teil 1), RdU 2022, 137.

¹⁴⁴ Fitz, Klimaklagen, in Ennöckl (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 519.

¹⁴⁵ Fitz, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 520.

einhalten.¹⁴⁶ Die in dieser Masterarbeit behandelten Klimaklagen sind vertikale Klagen gegen einzelne oder mehrere Staaten sowie die EU.

Privatrechtliche Klimaklagen haben ihren Ausgang in den USA genommen, in den letzten Jahren wurde die Klimakrise international immer häufiger vor Gerichten zum Thema. Zunehmend richten sich Klimaklagen auch gegen Staaten. Die Anzahl der Klimaklagen hat sich nach einem Bericht des *UN Environment Programme* (UNEP) und des *Sabin Center for Climate Change Law* von 884 im Jahr 2017 auf 2.180 im Jahr 2022 mehr als verdoppelt.¹⁴⁷

4.2 Akteure und Ziele

Unterschiedliche Bewegungen der Zivilgesellschaft¹⁴⁸ engagieren sich in den letzten Jahren dafür, die Diskussion über den dringenden Handlungsbedarf im Klimaschutz in die breite Öffentlichkeit zu bringen und Druck auf die Politik für mehr Klimaschutz und Klimagerechtigkeit aufzubauen. Das sind einerseits schon lange im Umweltschutzbereich aktive NGOs wie *Greenpeace*¹⁴⁹ und *Global 2000*¹⁵⁰ und andererseits neue, teils globale Bewegungen der letzten Jahre, in denen insbesondere junge Menschen engagiert sind wie *Fridays for Future*¹⁵¹. Dabei unterscheiden sich diese Bewegungen in den geforderten Lösungsansätzen von der Bekämpfung der Klimakrise innerhalb des bestehenden Wirtschaftssystems bis zu einem kompletten Systemwechsel. Andererseits werden unterschiedliche Methoden des Protests und der Mobilisierung gewählt, wie die Organisation von Demonstrationen, die Initiierung von Volksbegehren¹⁵², Aktionen im öffentlichen Raum oder Straßenblockaden. Auch mit Klimaklagen kann öffentliche Aufmerksamkeit erreicht werden. Zentraler Ausgangspunkt für die Forderungen der Klimabewegung sind die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Verursachung, Ausmaß und aktuellen sowie drohenden

¹⁴⁶ Fitz, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 523.

¹⁴⁷ *UN Environment Programme*, Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review, 12, siehe auch: *Sabin Center for Climate Change Law*, Climate Change Litigation Databases: <https://climatecasechart.com/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁴⁸ *Politlexikon für Junge Leute*, Eintrag Zivilgesellschaft: „Unter Zivilgesellschaft versteht man in erster Linie jenen Bereich der Gesellschaft, der nicht staatlich-(partei)politisch ist, sondern sich freiwillig und öffentlich in gesellschaftlichen und politischen Fragen engagiert.“ abrufbar unter: <https://www.politiklexikon.at/zivilgesellschaft/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁴⁹ Weitere Informationen zu *Greenpeace* Österreich siehe: <https://greenpeace.at/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁵⁰ Weitere Informationen zu *Global 2000* Österreich siehe: <https://www.global2000.at/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁵¹ Weitere Informationen zu *Fridays for Future* Österreich siehe: <https://fridaysforfuture.at/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁵² Siehe Kapitel 7.1.

Folgen der Klimakrise.

Im internationalen Klimaschutzrecht haben zugelassene NGOs bei den COPs¹⁵³ Beobachterstatus. Im Unionsrecht wird der Zivilgesellschaft „die Rolle als „Sachwalter von Rechten der Allgemeinheit“ zugeschrieben, um eine effektive Durchsetzung des (Umwelt- und Klimaschutz-) Rechts sicherzustellen [...].“¹⁵⁴ Die Aarhus-Konvention stellt dabei mit den drei Säulen Recht auf Umweltinformation, Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung und Recht auf Zugang zum Gericht das „zentrale völkerrechtliche Umweltabkommen für Rechte der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten“¹⁵⁵ dar. In seiner Entscheidung vom 9. April 2024 hat der EGMR mit Bezug auf Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention die Weichen für Verbandsklagen vor dem EGMR in Klimaschutzangelegenheiten gestellt und damit die Rolle von bestimmten Anforderungen unterliegenden Umwelt-NGOs gestärkt.¹⁵⁶

Im Rahmen des Klimaschutzrechts sind Klimaklagen ein wichtiges strategisches Instrument, um mit rechtlichen Mitteln für mehr Klimaschutz einzutreten und die Öffentlichkeit auf fehlende, unwirksame oder schädliche Maßnahmen aufmerksam zu machen. Sie werden insbesondere von bereits heute betroffenen vulnerablen Gruppen oder stark betroffenen Regionen eingebracht. Beispiele sind Inselstaaten oder Küstengebiete, die von Überschwemmungen bedroht sind. Alte Menschen, die unter den Folgen der Hitze heute schon besonders leiden, und Kinder und Jugendliche, die von der Klimakrise in ihrer Lebenszeit länger und stärker betroffen sind, gehen vor Gericht. Dabei geht es den Akteur:innen von Klimaklagen nicht primär um ihr eigenes Wohl, sondern um das der Allgemeinheit (Gemeinwohlverfahren). Als Kläger:innen (Kl) treten Einzelpersonen, Gruppen, Umweltorganisationen oder auch lokale Gebietskörperschaften auf. Umweltorganisationen können entweder selbst als Kl auftreten, soweit es die jeweilige Rechtsordnung wie z.B. das niederländische Recht¹⁵⁷ zulässt, oder in den Verfahren begleiten und unterstützen. Für die Verfahren braucht es großen persönlichen Einsatz, einen langen Atem und rechtliche und finanzielle Unterstützung zB durch begleitende Einrichtungen der Zivilgesellschaft. Durch die Organisation von Crowdfunding¹⁵⁸ Aktionen können Verfahren durch NGOs unterstützt

¹⁵³ Siehe Kapitel 3.1.1.

¹⁵⁴ Weichsel-Goby, Klimaschutz und Zivilgesellschaft in Ennöckl (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 487.

¹⁵⁵ Weichsel-Goby, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 489.

¹⁵⁶ Siehe Kapitel 3.1.4.

¹⁵⁷ Siehe Kapitel 5.1.

¹⁵⁸ Wiener Börse, Börselexikon, Eintrag Crowdfunding: „Beim Crowdfunding beteiligt sich eine größere Anzahl

werden, um den hohen juristischen Aufwand und erforderliche Gutachten zu finanzieren. Auf Klimaschutzrecht spezialisierte NGOs unterstützen in der rechtlichen Ausarbeitung der Klagen und im Verfahren, wie zB in Österreich der Verein „*CLAW - Initiative für Klimarecht*“.

Bei der Entwicklung der Strategie für Klimaklagen fließen Überlegungen zum geeigneten rechtlichen Hebel, zur rechtlichen Argumentation, zur Kommunikation, zur Kläger:innenstruktur und zu Informations- und Mobilisierungskampagnen mit ein.¹⁵⁹ NGOs begleiten die Verfahren mit Öffentlichkeitsarbeit wie Pressekonferenzen und Aussendungen oder öffentlichkeitswirksamen Aktionen zum Zeitpunkt der Einreichung oder Entscheidung der Klage. Auch die Unterstützung durch prominente Persönlichkeiten kann die Öffentlichkeitswirksamkeit erhöhen. Dabei ist es wichtig, dass die oft komplexen Argumentationen von Klagen und Entscheidungen gut verständlich und nachvollziehbar aufbereitet werden.

Viele Klagen werden zwar abgewiesen und sind juristisch nicht erfolgreich, trotzdem können sie indirekt das Bemühen um mehr Klimaschutz unterstützen. Die Klagen und ihre Argumentationen werden öffentlich diskutiert und können Handlungsdruck auf die Politik erzeugen und gesellschaftliche Veränderungen anstoßen. Begründungen von Entscheidungen in Klimaklagen, auch in abgewiesenen, können Ausgangspunkt für Argumentationen in weiteren Verfahren sein. Klimaklagen sind oft strategische Verfahren. „*Man prozessiert [...] um eine Grundsatzentscheidung zu bekommen, um öffentliche Aufmerksamkeit auf ein Thema zu lenken und so den Betroffenen eine Stimme zu geben oder eine unbefriedigende Rechtslage zu exponieren*“¹⁶⁰ oder ein Rechtsschutzdefizit aufzuzeigen. „*Klimaklagen schaffen es so, die Auseinandersetzung mit der Klimakrise sowie damit verbundene rechtliche Fragen im politischen sowie juristischen Diskurs zu verankern.*“¹⁶¹

Im Idealfall können gerichtliche Entscheidungen den Forderungen zur rechtlichen Durchsetzung verhelfen und so direkt zum Klimaschutz und zur Rechtsfortentwicklung im Klimaschutzrecht beitragen. Denn durch die Rechtsprechung der Höchstgerichte wird der

von Personen mit verhältnismäßig kleinen Beträgen an einem Projekt“ abrufbar unter: <https://www.wienerbörse.at/wissen/boersenlexikon/buchstabe-c/crowdfunding-definition-im-lexikon/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁵⁹ Krömer/Graber/Fitz, Verein CLAW – Initiative für Klimarecht, in Grebenjak (Hsg) Kipppunkte, Strategien im Ökosystem der Klimabewegung, UNRAST-Verlag, März 2024, 300.

¹⁶⁰ Graser, Vermeintliche Fesseln der Demokratie: Warum die Klimaklagen ein vielversprechender Weg sind, ZUR 2019, 275.

¹⁶¹ Fitz, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 522.

Gesetzeswortlaut interpretiert und konkretisiert. Gerichte der unteren Instanzen richten sich nach der Auslegung durch Höchstgerichte.¹⁶²

International maßgebliche Entscheidungen („Leading Cases“) sind hier das Urteil des Hoge Raad im Verfahren *Urgenda gegen die Niederlande*¹⁶³ und die Entscheidung des Deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) im Verfahren *Neubauer ua gegen Deutschland*¹⁶⁴. Richtungsweisend ist auch die Entscheidung des EGMR vom 9. April 2024 im Verfahren *Schweizer KlimaSeniorinnen ua gegen Schweiz*.¹⁶⁵

4.3 Rechtspolitische Diskussion

Bei der gerichtlichen Geltendmachung von Klimaschutz besteht die Herausforderung ua darin, dass die Klimaveränderungen und deren Folgen ein globales Phänomen sind und Klimaschutz deshalb nur im Zusammenwirken aller Staaten erfolgreich sein kann. Es gibt große Unterschiede im Umfang der THG-Emissionen der einzelnen Staaten einerseits und dem bereits aktuellen oder drohenden Ausmaß der Betroffenheit durch die Folgen der Klimakrise andererseits. Damit ergeben sich komplexe Fragen der Zurechenbarkeit und Kausalität. Die starke Zunahme der Klimaklagen hat daher auch rechtspolitische Diskussionen mit sich gebracht. So wird oft argumentiert, dass Klimaschutz Aufgabe der Politik und nicht der Gerichte wäre. Gerichte überschritten mit Klimaurteilen ihre Kompetenzen und widersprächen dem Prinzip der Gewaltenteilung. Dem wird entgegengehalten, dass die Verpflichtung zum Klimaschutz in völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Verträgen bzw nationalen Gesetzen von den zuständigen Organen bereits festgelegt wurde.¹⁶⁶ Mit der immer präziseren Analyse der Klimawissenschaften zu den dramatischen Folgen der Erderwärmung ist wissenschaftlich belegt, dass fehlende oder ungeeignete Klimaschutzmaßnahmen Grund- und Menschenrechte verletzen und die Staaten ihrer Schutzpflicht nicht nachkommen. „*Es ist per se Aufgabe der Gerichtsbarkeit, Gesetzgebung und Verwaltung zu kontrollieren und sie im Falle von Verletzungen der Grundrechte in die Schranken zu weisen.*“¹⁶⁷ Verfassungsgerichte sollen grundsätzlich aufzeigen, wenn Maßnahmen im Klimaschutz mit Hinblick auf vertraglich definierte Ziele nicht ausreichend sind und dass Gesetzgebung und Verwaltung darauf reagieren

¹⁶² Krömer/Graber/Fitz, Strategien im Ökosystem der Klimabewegung, 299.

¹⁶³ Siehe Kapitel 5.1.

¹⁶⁴ Siehe Kapitel 5.2.

¹⁶⁵ Siehe Kapitel 3.1.4 und 5.4.1.

¹⁶⁶ Fitz, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 524.

¹⁶⁷ Ennöckl, Klimaklagen – Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht (Teil 2), RdU 2022, 191.

müssen. Wie die Umsetzung im Detail erfolgt, bleibt Aufgabe des Gesetzgebers und der Verwaltung.¹⁶⁸ „Solange die Legislative den notwendigen Wandel nicht herbeiführt, kann nur die Judikative als Forum der Artikulation von Klimaschutzbelangen dienen.“¹⁶⁹

Weitere Argumente gegen Klimaklagen sind eine befürchtete Überlastung der Gerichte sowie die Gefahr der Nichtumsetzung von Urteilen durch die Politik und die damit einhergehende Delegitimierung von Gerichten. Zu beiden Punkten kann gesagt werden, dass das kein Spezifikum von Klimaklagen ist und es diese Problematiken auch in anderen Bereichen gibt.¹⁷⁰

5 Europäische Klimaklagen

Im Folgenden werden mit *Urgenda gegen die Niederlande* und *Neubauer ua gegen Deutschland* zwei erfolgreiche nationale „leading cases“, die Staaten zu strengeren THG-Zielen und Klimaschutzmaßnahmen verpflichteten, beschrieben. Sie führten zur Rechtsfortentwicklung im Klimaschutz und gelten als Referenz für weitere Klimaklagen und Abwägungen von Gerichten. Weiters wird mit *Carvalho ua gegen Europäisches Parlament* ein Verfahren beim EuGH dargestellt, das als strategische Klage das Rechtsschutzdefizit im europäischen Klimaschutzrecht aufzeigt. Schließlich werden zwei Verfahren vor dem EGMR beschrieben: Die Entscheidung zur Beschwerde *Schweizer KlimaSeniorinnen ua gegen Schweiz* war erfolgreich und richtungsweisend, die Beschwerde *Duarte Agostinho ua gegen 33 Staaten* wurde abgewiesen.

5.1 Urgenda gegen die Niederlande

2013 verklagte die niederländische *Urgenda*-Stiftung, eine Umweltschutzorganisation, gemeinsam mit 886 Bürger:innen die niederländische Regierung und forderte eine Anhebung des nationalen CO₂ Reduktionsziels von 17 % auf 25 % bis 2020. *Urgenda* hat in allen drei gerichtlichen Instanzen Recht bekommen. Dieses Verfahren war das erste, mit dem ein Staat zu strengeren THG-Zielen verurteilt wurde¹⁷¹.

¹⁶⁸ Ennöckl, (Teil 2), RdU 2022, 191.

¹⁶⁹ Buss, Der VfGH kann sich nicht für den Klimawandel erwärmen – Die erste Klimaklage Österreichs, SPWR 2021, 132.

¹⁷⁰ Fitz, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 525.

¹⁷¹ Detailinformationen und Originaldokumente siehe: <https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024) und <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

In den Niederlanden besteht, im Gegensatz zu anderen Ländern wie Österreich, eine besonders liberale Rechtslage betreffend die Klagsbefugnis. Im Zivilgesetzbuch gibt es einen eigenständigen Rechtsbehelf, mit dem auch Stiftungen Klage zur Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen gegenüber Privaten und dem Staat erheben können.¹⁷² Damit war *Urgenda* direkt klagsbefugt, das Gericht befasste sich daher nicht mehr mit der Frage der Klagsbefugnis der Privatpersonen. *Urgenda* machte „Verletzungen staatlicher Fürsorgepflichten, der Umweltschutzklausel in der niederländischen Verfassung, der EMRK sowie der Umweltschutzbestimmungen im AEUV geltend“.¹⁷³ In ihren Urteilsbegründungen wichen die Gerichte voneinander ab. Während das Bezirksgericht die unzureichenden Klimaschutzziele der Regierung als Verletzung deliktsrechtlicher staatlicher Fürsorgepflicht qualifizierte¹⁷⁴, stellten das Berufungs- und das Höchstgericht, der Hoge Raad, eine unmittelbare Verletzung von Art 2 und 8 der EMRK fest. Der niederländische Staat muss die Menschen vor den Gefahren durch die Klimakrise aktiv schützen. Daraus ergeben sich positive Schutzpflichten des Staates.¹⁷⁵

Die Argumentation für das erforderliche CO₂ Reduktionsziel stützte sich auf den vierten Sachstandsbericht des IPCC wonach global bis 2020 eine CO₂ Reduktion zwischen 25 % und 40 % gegenüber 1990 erforderlich ist, um die negativen Effekte einer Erderwärmung über 2°C zu verhindern. Das geforderte Reduktionsziel von 25 % entspricht somit dem Minimalziel nach der Empfehlung des IPCC.

Der Hoge Raad hat 2019 in seiner Entscheidung im Fall *Urgenda gegen die Niederlande* die aus den Grundrechten abgeleiteten positiven Schutzpflichten des Staates auf den Schutz vor den Gefahren aufgrund der Klimakrise erweitert¹⁷⁶ und damit erstmals die Grundrechtsdimension der Klimakrise anerkannt. Klimaschutzmaßnahmen sind infolgedessen „auch als Gegenstand subjektiv einklagbarer grundrechtlicher Gewährleistungspflichten“¹⁷⁷ anzusehen. Die *Urgenda* Klage gilt daher als Meilenstein und ist Vorbild für weitere Klagen, durch die Staaten zu mehr Einsatz im Klimaschutz verpflichtet werden sollen. Auch eine

¹⁷² Saurer/Purnhagen: Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, ZUR 2016/27, 17.

¹⁷³ Ennöckl, ÖJZ 2020, 302.

¹⁷⁴ Ennöckl, (Teil 1), RdU 2022, 137.

¹⁷⁵ Fitz, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 526.

¹⁷⁶ Burtscher/Schindl, Klimaklagen: eine Zeitenwende, ÖJZ 2022, 651.

¹⁷⁷ Ennöckl, (Teil 1), RdU 2022, 142.

österreichische Klimaklage¹⁷⁸ referenzierte auf dieses Urteil. Daneben hat sich die Entscheidung auch auf andere Gerichte ausgewirkt. Die Rechtssache *Urgenda* sorgte „*doch auch bei Richter*innen für Denkanstöße und hatte mitunter Vorbildwirkung*“¹⁷⁹.

5.2 Neubauer ua gegen Deutschland

5.2.1 Die Verfassungsbeschwerden

Im Jahr 2018 haben 11 Einzelpersonen und Umweltorganisationen in Deutschland eine Verfassungsbeschwerde eingebracht, mit der die Untätigkeit des deutschen Staates im Klimaschutz gerügt wurde. 2020 folgten drei weitere Verfassungsbeschwerden. Eine davon wurde von neun jungen Menschen, unterstützt von *Greenpeace*¹⁸⁰ und *Germanwatch*¹⁸¹, eingebracht. Die beiden anderen Beschwerden erfolgten durch die Umweltorganisation *Deutsche Umwelthilfe*¹⁸² im Namen von zehn deutschen sowie 15 in Bangladesch und Nepal lebenden Kindern und Jugendlichen.¹⁸³

Diese vier Beschwerden bildeten die Grundlage für den sogenannten „*Klimabeschluss*“ des BVerfG vom März 2021, mit dem Teile des deutschen Klimaschutzgesetzes (KG)¹⁸⁴ für grundgesetzwidrig erklärt wurden.¹⁸⁵ Diese Entscheidung fiel für viele überraschend aus, bekam große öffentliche Aufmerksamkeit und gilt als Meilenstein für Klimaklagen.

In den Beschwerden rügten die Beschwerdeführer:innen (Bf) die Untätigkeit des deutschen Staates und zweifelten die Verfassungsmäßigkeit einiger Bestimmungen des KG an.¹⁸⁶ Die Bf brachten unterschiedliche Anträge ein, die inhaltliche Argumentation war jedoch ähnlich. Sie machten die Verletzung ihrer Grundrechte nach dem deutschen Grundgesetz (GG)¹⁸⁷ durch das Unterlassen ausreichender Maßnahmen gegen den Klimawandel ua durch ein THG-Reduktionsziel von lediglich 55 % bis zum Jahr 2030 gegenüber 1990 geltend. Betroffen sind

¹⁷⁸ Siehe Kapitel 6.2.

¹⁷⁹ *Fitz*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 527.

¹⁸⁰ Weitere Informationen zur Unterstützung durch *Greenpeace* siehe: <https://www.greenpeace.de/klimaschutz/klimakrise/zweite-klimaklage-verfassungsbeschwerde> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁸¹ Weitere Informationen zu *Germanwatch* siehe: <https://www.germanwatch.org/de> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁸² Weiter Informationen zur *Deutschen Umwelthilfe* siehe: <https://www.duh.de/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

¹⁸³ *Ennöckl*, (Teil 2), RdU 2022, 186.

¹⁸⁴ Deutsches Bundes-Klimaschutzgesetz BGBl I 2019/S 2513.

¹⁸⁵ *Fitz*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 531.

¹⁸⁶ *Fitz*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 532.

¹⁸⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl 1949/S 1.

das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie das Recht auf Eigentum. Auch die Verletzung der Freiheitsrechte insgesamt wurde vorgebracht.¹⁸⁸ Weiters beriefen sich die Bf auf ein Grundrecht auf eine menschenwürdige Zukunft und ein ökologisches Existenzminimum, abgeleitet aus Bestimmungen des GG.¹⁸⁹

5.2.2 Der Klimabeschluss

Im deutschen Recht ist Voraussetzung für die Beschwerdezulässigkeit, dass die Bf eine gegenwärtige, eigene und unmittelbare Betroffenheit vorweisen können. Das BVerfG setzte diese Zulassungshürden unerwartet tief an, insbesondere im Vergleich mit der strengen Spruchpraxis anderer Gerichte wie des EuGH und des VfGH. So befand das Gericht, dass eine gegenwärtige Betroffenheit gegeben ist, da die aktuelle Rechtslage eine möglicherweise nicht umkehrbare Entwicklung auslöst und die Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen besteht. Auch die unmittelbare Betroffenheit bejahte das BVerfG, eine individuelle Grundrechtsverletzung kann auch bei einer großen Zahl an betroffenen Personen vorliegen.¹⁹⁰

Im Hinblick auf die Grundrechte der Bf sah das BVerfG keine Verletzung der staatlichen Schutzpflichten, weil der Staat über einen weiten Spielraum verfügt und dieser durch das KG nicht überschritten wird. Das BVerfG stellte aber bei der Prüfung der behaupteten Verletzungen der Freiheitsrechte fest, dass aufgrund der im KG festgelegten Jahresemissionsmengen („CO₂-Budgets“) in Zukunft mehr CO₂ eingespart und daher im Vergleich unverhältnismäßig stärker auf Freiheiten verzichtet werden muss. Junge Menschen müssen bereits heute vor den sicheren und größeren Freiheitsbeschränkungen in der Zukunft geschützt werden.¹⁹¹ Dazu hat das BVerfG den Ansatz der „Intertemporalen Freiheitssicherung“ entwickelt.¹⁹² Das BVerfG beurteilte also nicht ein aktuelles Untermaß an Schutz, sondern ein zukünftiges Übermaß an Eingriff und dessen „eingriffsähnliche Vorwirkung“.¹⁹³ Ein solcher Eingriff kann nur gerechtfertigt werden, wenn die betreffende Norm den Verfassungsgrundsätzen des GG entspricht. Ein solcher Grundsatz ist Art 20a GG¹⁹⁴. Das BVerfG stellte fest, dass dieses

¹⁸⁸ Ennöckl, (Teil 2), RdU 2022, 186.

¹⁸⁹ Fitz, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 532.

¹⁹⁰ Fitz, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 532.

¹⁹¹ Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, Mohr Siebeck Tübingen, 2022, 10.

¹⁹² Burtscher/Schindl, Klimaklagen: eine Zeitenwende, ÖJZ 2022, 651.

¹⁹³ Burtscher/Schindl, ÖJZ 2022, 652.

¹⁹⁴ Der Art 20a GG lautet: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die

Staatsziel zur Schutzpflicht des Staates für die natürlichen Lebensgrundlagen für die künftigen Generationen eine justiziable Norm ist und sich daraus ein Auftrag an den Gesetzgeber zu Klimaneutralität ableitet. Die überproportionale Verschiebung der Reduktionslast auf die Jahre nach 2030 und die damit verbundenen Freiheitsbeschränkungen sind daher grundrechtswidrig.

Erfolgreich waren also die Vorbringungen gegen das Reduktionsziel von 55 % bis 2030 sowie die CO₂-Budgets bis 2030.¹⁹⁵ Das BVerfG gab den Beschwerden diesbezüglich statt und erklärte Teile des KG für verfassungswidrig.¹⁹⁶ Der deutsche Gesetzgeber reagierte sehr schnell und umfangreich und erhöhte das THG-Reduktionsziel auf 65 % bis 2030 und verlegte das Ziel der Erreichung der Klimaneutralität auf 2045 (statt 2050) vor.¹⁹⁷

Der Klimabeschluss des BVerfG wurde in der deutschen Öffentlichkeit und im Schrifttum überwiegend positiv aufgenommen. Das BVerfG hat im Wege richterlicher Rechtsfortbildung die Figuren der „*eingriffsähnlichen Vorwirkung*“ und der „*intertemporalen Freiheitssicherung*“ entwickelt. Für Ennöckl werden diese „*den besonderen Grundrechtsbedrohungen durch den Klimawandel weitestgehend gerecht und sind [...] argumentativ überzeugend.*“¹⁹⁸ Der Rechtsschutz im Klimaschutz wurde durch die weniger restriktive Auslegung der Zugangsvoraussetzungen verbessert.¹⁹⁹ Dadurch, dass die Staatszielbestimmung des Art 20a GG als voll justiziable Verfassungsnorm behandelt wurde, wurde diese in ihrer Wirkung zu einem „*unmittelbaren Beurteilungsmaßstab und einer Grundrechtsschranke*“²⁰⁰. Im Gegensatz dazu bleibt die österreichische Staatszielbestimmung des BVG Nachhaltigkeit „*weiterhin in der normativen Bedeutungslosigkeit*“²⁰¹ stecken. Auch die Zugangsvoraussetzungen für Individualanträge beim österreichischen VfGH werden von diesem weiter sehr formal und restriktiv ausgelegt.

5.3 Carvalho ua gegen Europäisches Parlament und Rat (People's Climate Case)

Vertikale Klimaklagen werden auch gegen Staatengruppen eingebracht. Im Jahr 2018 wurde beim Gericht der Europäischen Union (EuG) unter dem Namen „*People's Climate Case*“ Klage

Rechtsprechung“.

¹⁹⁵ Fitz, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 532.

¹⁹⁶ Ennöckl, (Teil 2), RdU 2022, 186.

¹⁹⁷ Ennöckl, (Teil 2), RdU 2022, 187.

¹⁹⁸ Ennöckl, (Teil 2), RdU 2022, 187.

¹⁹⁹ Fitz, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 534.

²⁰⁰ Ennöckl, (Teil 2), RdU 2022, 187.

²⁰¹ Ennöckl, (Teil 2), RdU 2022, 187.

gegen die Klimapolitik der EU eingebracht.²⁰² Die Klage richtete sich gegen das Europäische Parlament und den Europäischen Rat als gesetzgebende Organe der EU und machte die Verletzung von Grundrechten der Bf nach der GRC geltend.

Als Kl traten neben der schwedischen Jugendorganisation der Sàmi zehn Familien (einschließlich Kindern) aus sechs EU-Staaten sowie Kenia und den Fidschi-Inseln auf. Die Kl sind durch die Folgen des Klimawandels bereits besonders betroffen. Beschrieben wurden ua verhungerte Rentierherden, das Korallensterben rund um die Fidschi-Inseln, vertrocknete Lavendelplantagen in der Provence, abgebrannte Wälder in Portugal und die bedrohte Süßwasserlinse der ostfriesischen Insel Langeoog. Die Klage wurde von den NGOs *Germanwatch*, *CAN*²⁰³ und *Protect the Planet* unterstützt.²⁰⁴

Es handelte sich um eine auf Art 263 Abs 4 AEUV gestützte Nichtigkeitsklage gegen die Emissionshandels-RL, die Lastenteilungs-VO und die LULUCF-VO. Die Kl brachten vor, dass die Vorschriften zum Ausstoß von THG und die Reduktionsziele der EU nicht ausreichen, um die Verpflichtungen aus dem Pariser Übereinkommen zu erfüllen. Gefordert wurde das Reduktionsziel mit 50 % bis 60 % statt 40 % anzusetzen, was aus Sicht der Kl auch technisch und wirtschaftlich möglich wäre und mit entsprechenden Unterlagen unterstützt wurde.²⁰⁵ Als Begründung wurde geltend gemacht, dass die beklagten Bestimmungen aktuell oder künftig das völkerrechtliche „no-harm Prinzip“²⁰⁶, Art 191 AEUV, der die Umweltziele der EU festlegt, und mehrere Gewährleistungspflichten der GRC verletzen.²⁰⁷ Betroffen sind nach Ansicht der Kl die Grundrechte auf Leben (Art 2), körperliche Unversehrtheit (Art 3), Gleichbehandlung (Art 20 und 21) sowie die besonderen Rechte der Kinder (Art 24).²⁰⁸

Eine große Herausforderung für die Klage war die Frage des Gerichtszugangs, den EuG und der Europäische Gerichtshof (EuGH) für Einzelpersonen sehr restriktiv auslegen.²⁰⁹ Für diese

²⁰² Weitere Informationen zum People's Climate Case siehe *Protect the Planet*: <https://www.protect-the-planet.de/en/peoples-climate-case/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁰³ Weitere Informationen zu *CAN - Climate Action Network Europe* siehe: <https://caneurope.org/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁰⁴ *Verheyen/Endres*, Wir alle haben ein Recht auf Zukunft, 2023, 136.

²⁰⁵ *Verheyen/Endres*, Wir alle haben ein Recht auf Zukunft, 2023, 138.

²⁰⁶ „The no-harm rule is a widely recognised principle of customary international law whereby a State is duty-bound to prevent, reduce and control the risk of environmental harm to other states”: siehe: *UN Environment Programme*, abrufbar unter: <https://leap.unep.org/en/knowledge/glossary/no-harm-rule> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁰⁷ *Fitz*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 528.

²⁰⁸ *Verheyen/Endres*, Wir alle haben ein Recht auf Zukunft, 2023, 139.

²⁰⁹ *Verheyen/Endres*, Wir alle haben ein Recht auf Zukunft, 2023, 139.

restriktive Haltung steht die „Plaumann-Formel“, die das Erfordernis der individuellen Betroffenheit nach Art 263 AEUV so auslegt, dass einzelne Personen nur dann klagebefugt sind, wenn sie die beanstandete Entscheidung *„wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt [...]“*.²¹⁰ Deshalb argumentierten die Kl, dass sie aufgrund ihrer jeweiligen Lebensumstände individuell betroffen sind; weil sie beispielsweise einen Wald in Portugal bewirtschaften, von der Rentierzucht in Nordschweden leben oder ein Restaurant auf einer vom Anstieg des Meeresspiegel bedrohten Insel betreiben.²¹¹

Doch das EuG und der danach angerufene EuGH ließen die Klage in enger Auslegung der *Plaumann-Formel* wegen fehlender Antragslegitimation nicht zu und trafen daher keine Sachentscheidung. Das Argument war, dass die Kl zwar vom Klimawandel betroffen sind, aber nicht mehr als andere Menschen auch.²¹² Damit war der Rechtsweg erschöpft. Da die EU die EMRK nicht unterzeichnet hat stand der Weg zum EGMR nicht offen.

Der *People's Climate Case* hat deutlich gemacht wie stark eingeschränkt der Zugang zu Europäischen Gerichten ist und dass *„ein direkter Rechtsschutz durch einzelne Bürger weitgehend verunmöglicht wird. Für Klimaklagen stellt sie eine praktisch nicht zu überwindende Hürde dar.“*²¹³ Die Kl haben das Problem sehr treffend so beschrieben: *„Es kann jedoch nicht richtig sein, dass wenn alle betroffen sind, niemand betroffen ist, und weil jeder dazu beigetragen hat, niemand verantwortlich ist.“*²¹⁴ Roda Verheyen, Mitglied des Teams von Anwält:innen, kommentierte die Zurückweisung so: *„Rechte auf dem Papier, die man nicht einfordern kann, helfen der EU nicht, sich als wirkungsvolle Demokratie [...] darzustellen.“*²¹⁵

5.4 Individualbeschwerden vor dem EGMR

Vor der Großen Kammer des EGMR waren bis März 2023 drei Beschwerden im Zusammenhang mit mangelnden staatlichen Klimaschutzmaßnahmen anhängig, sechs weitere, davon eine eines österreichischen Bf²¹⁶, wurden vertagt und drei weitere nicht zugelassen. Eine Beschwerde wird nach Art 43 EMRK in der Großen Kammer behandelt, wenn *„die Rechtssache*

²¹⁰ EuGH 15.7.1963, 25/62, Plaumann & Co/Kommission, ECLI:EU:1963:17.

²¹¹ *Ennöckl*, (Teil 2), RdU 2022, 190.

²¹² *Verheyen/Endres*, Wir alle haben ein Recht auf Zukunft, 2023, 141.

²¹³ *Ennöckl*, (Teil 2), RdU 2022, 191.

²¹⁴ Stellungnahme der Klägerinnen vom 10.12.2018, zitiert nach: *Ennöckl*, (Teil 2), RdU 2022, 191.

²¹⁵ *Verheyen/Endres*, Wir alle haben ein Recht auf Zukunft, 2023, 141.

²¹⁶ Siehe Kapitel 6.5.1.

[...] eine schwerwiegende Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft“. Damit wurde den Verfahren entsprechende Bedeutung verliehen. Am 9. April 2024 traf der EGMR in den drei anhängigen Verfahren Entscheidungen, wobei der Beschwerde der *Schweizer KlimaSeniorinnen gegen Schweiz* in einem richtungsweisenden Urteil²¹⁷ recht gegeben wurde und die anderen beiden Beschwerden als unzulässig abgelehnt wurden.²¹⁸

5.4.1 Schweizer KlimaSeniorinnen ua gegen Schweiz

Im November 2016 brachte der Verein „KlimaSeniorinnen Schweiz“²¹⁹ gemeinsam mit vier Einzelklägerinnen ein „Begehren um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz“²²⁰ gegen das Eidgenössische Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und drei weitere Gesuchsgegner ein. Sie forderten Klimaschutzmaßnahmen, die nötig sind, um die THG-Emissionen so zu reduzieren, dass der Beitrag der Schweiz dem Ziel, die Erderwärmung deutlich unter 2°C zu beschränken, entspricht. Außerdem forderten sie das THG-Reduktionsziel bis 2020 von 20 % auf mindestens 25 % gegenüber 1990 anzuheben. Die Kl beriefen sich auf das Nachhaltigkeitsprinzip, das Vorsorgeprinzip und das Recht auf Leben in der Schweizer Verfassung sowie auf Art 2 und Art 8 der EMRK.

Das UVEK entschied 2017 nicht auf das Rechtsbegehren einzugehen. Daher erhoben die Kl Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie argumentierten, dass die Kl als Frauen mit einem durchschnittlichen Alter von 74 Jahren besonders stark von den Folgen des Klimawandels, insbesondere von Hitzewellen betroffen sind, also eine „most vulnerable group“ bilden. Damit ist die Voraussetzung der besonderen Betroffenheit für das Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses nach § 25a des Schweizer Verwaltungsverfahrensgesetzes erfüllt. Daraus leitet sich eine spezifische Handlungspflicht der Behörde ab und ein Unterlassen von erforderlichen Maßnahmen kann gerichtlich geltend gemacht werden. Das

²¹⁷ Siehe Kapitel 5.4.1.

²¹⁸ Siehe: *European Court of Human Rights*, Questions and Answers on the rulings in three cases concerning climate change, 9. April 2024, abrufbar unter: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/press-q-a-climate-cases-eng> (zuletzt abgerufen 6.5.2024) sowie *European Court of Human Rights*, Factsheet – Climate change, April 2024, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_climate_change_eng (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²¹⁹ Weitere Informationen zum Verein *KlimaSeniorinnen Schweiz* siehe: <https://www.klimaseniorinnen.ch> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²²⁰ Begehren um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz im Sinne von Art. 25a VwVG sowie Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK, 24.11.2016, abrufbar unter: https://www.klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2016/11/161124-Gesuch-um-Erlass-anfechtbarer-Verfuegung_final.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Bundesverwaltungsgericht folgte dieser Argumentation nicht und wies die Beschwerde 2018 ab. Das Gericht führte dazu aus, dass es sich um eine unzulässige Popularklage handelt.²²¹

2019 brachten die KI Beschwerde beim Schweizer Bundesgericht ein. Dieses wies die Beschwerde 2020 ab und bestätigte das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes. Das Bundesgericht ging jedoch darüber hinaus und verneinte weiters das Vorliegen einer aktuellen Verletzung der Grundrechte gemäß Art 2 und Art 8 EMRK. Die Überschreitung des 2°C-Ziels des Pariser Übereinkommens droht nicht unmittelbar, sondern erst in mittlerer bis ferner Zukunft.²²² *Ennöckl* stuft diese Einschätzung des Schweizer Bundesgerichtes nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft als „gefährlich naiv“ ein.²²³

Da damit der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft war erhoben die *Schweizer KlimaSeniorinnen* im Dezember 2020 Individualbeschwerde beim EGMR gemäß Art 34 EMRK²²⁴. Nach Einlangen von Stellungnahmen der Schweiz und von Drittbeteiligten sowie Repliken dazu wurde die Beschwerde als prioritär eingestuft und schließlich im April 2022 an die Große Kammer des EGMR abgegeben. Im März 2023 fand eine öffentliche Anhörung vor dem EGMR statt, bei der die KI von Anwält:innen vertreten wurden.²²⁵ Für die Beschwerdebefugnis vor dem EGMR gemäß Art 34 EMRK mussten die KI nachweisen, von der behaupteten Verletzung von Grundrechten direkt oder indirekt betroffen zu sein. Es muss sich um Individualinteressen handeln, die geltend gemacht werden. Die KlimaSeniorinnen argumentierten dazu in ihrer Beschwerde: „*Den Beschwerdeführerinnen darf die Opfereigenschaft auch nicht einfach deswegen vorenthalten werden, weil ein allgemeines öffentliches Interesse neben ihrem besonderen Interesse besteht.*“²²⁶

Mit seinem richtungsweisenden Urteil vom 9. April 2024²²⁷ gab der EGMR dem Verein *Schweizer KlimaSeniorinnen* recht und stellte eine Verletzung von Art 8 EMRK fest, weil die Schweiz ihren Schutzpflichten wegen unzureichender Klimaschutzmaßnahmen nicht

²²¹ *Fitz*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 530.

²²² *Fitz*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 530.

²²³ *Ennöckl*, (Teil 2), RdU 2022, 190.

²²⁴ Beschwerde Nr. 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen Schweiz an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, 26. November 2020, abrufbar unter: <https://www.klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2021/01/2020-11-26-KlimaSeniorinnen-Beschwerde-an-den-EGMR-Deutsch.pdf> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²²⁵ Die Anhörung vor dem EGMR kann hier angesehen werden: <https://www.echr.coe.int/w/verein-klimaseniorinnen-schweiz-and-others-v-switzerland-no-53600/20-1> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²²⁶ Beschwerde Nr. 53600/20, RZ 39.

²²⁷ Siehe Kapitel 3.1.4.

zeitgerecht und angemessen nachgekommen ist. Der EGMR hielt dazu fest, dass es einen Regelungsrahmen für den Klimawandel braucht, der die Begrenzung von nationalen THG-Emissionen durch ein Kohlenstoff-Budget oder auf andere Weise quantifiziert. Schließlich stellte der EGMR noch einen Verstoß gegen Art 6 EMRK fest, da die Schweizer Gerichte die Klagsbefugnis des Vereins vollkommen verkannt haben.²²⁸

5.4.2 Duarte Agostinho ua gegen 33 Staaten

Im September 2020 brachten sechs portugiesische Kinder und junge Menschen beim EGMR eine Beschwerde gegen Portugal und 32 weitere Staaten, darunter die Mitgliedsstaaten der EU, ein. Die Staaten wären „gemeinsam [...] verantwortlich für zu hohe Emissionen und damit die Klimakrise, und gemeinsam müssten sie für das Einhalten der 1,5-Grad-Grenze einstehen.“²²⁹ Die Bf machten die Verletzung ihrer Menschenrechte nach Art 2 EMRK (Recht auf Leben) und Art 8 EMRK (Recht auf Familien- und Privatleben) sowie damit im Zusammenhang nach Art 14 EMRK (Verbot der Benachteiligung) geltend.

Die Bf erklärten, dass ihr Leben durch die Folgen des Klimawandels in Portugal wie Waldbränden heute und in Zukunft gefährdet ist, womit sie die „Opfereigenschaft“ und damit Beschwerdeberechtigung nach der EMRK erfüllen. Außerdem sind sie durch die Hitzewellen gezwungen mehr Zeit in Innenräumen zu verbringen, was sich negativ auf ihr physisches und psychisches Wohlbefinden auswirkt. Außerdem werden sie als junge Menschen die Folgen der Klimakrise stärker und länger zu spüren bekommen als ältere Generationen. Die Bf verwiesen darauf, dass die Ursache für die Verletzung dieser Grundrechte in den unzureichenden Maßnahmen der beklagten Staaten zur Reduktion ihrer THG-Emissionen liegt. Die beklagten Staaten sind für ihre jeweiligen Beiträge zu den globalen THG-Emissionen verantwortlich. Die Bf forderten von diesen daher mehr Ambitionen im Klimaschutz.²³⁰

Im November 2020 beschleunigte der EGMR das Verfahren und kommunizierte es an die 33 Staaten. Auch wurden Stellungnahmen dritter Parteien zugelassen. So machte die

²²⁸ *European Court of Human Rights*, Press Release, Violations of the European Convention for failing to implement sufficient measures to combat climate change, 9.4.2024, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-7919428-11026177%22%5D%7D>, abgerufen (6.5.2024).

²²⁹ *Verheyen/Endres*, Wir alle haben ein Recht auf Zukunft, 2023, 61.

²³⁰ Weitere Informationen zum Verfahren siehe *Sabin Center for Climate Change Law*, Climate Change Litigation Databases: Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 other states, abrufbar unter: <https://climatecasechart.com/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024) sowie *European Court of Human Rights*, Fact Sheet – Climate Change, April 2024.

Menschenrechts-Organisation *Amnesty International* eine Eingabe, mit der die Position der Bf unterstützt und auf das „no-harm Prinzip“ sowie die Schutzpflicht der Staaten auch für Menschen außerhalb ihrer Grenzen verwiesen wurde.²³¹ In Bezug auf wissenschaftliche Unsicherheiten zum exakten Ausmaß der Erderwärmung spielte in diesem Verfahren auch das Vorsorgeprinzip nach Grundsatz 15 der (rechtlich unverbindlichen) Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung eine Rolle.²³² Das Prinzip lautet: „*Drohen schwerwiegende oder bleibende Schäden, so darf ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben.*“²³³

Besonders an diesem Verfahren war, dass der EGMR von der sonst geltenden Bedingung, dass zuerst alle nationalen Rechtsmittel erschöpft sein müssen, bevor sich Bf an den EGMR wenden können, abgewichen ist. Dabei bezogen sich die Bf darauf, dass keine adäquate nationale Beschwerdemöglichkeit in allen Staaten in zumutbare Weise verfügbar war. Auf Basis des Prinzips, dass nationale Rechtsmittel die Kriterien der Verfügbarkeit und Effizienz erfüllen müssen, ließ der EGMR die Klage zu.²³⁴

Im Juni 2022 wurde das Verfahren an die große Kammer des EGMR verwiesen, womit dem Fall nach Art 30 EMRK eine besondere Bedeutung in der Auslegung der EMRK zugesprochen wurde. Im September 2023 fand eine öffentliche Anhörung vor dem EGMR statt²³⁵. Am 9. April 2024 lehnte der EGMR die Beschwerde gegen alle anderen Länder außer Portugal ab, da sich aus der EMRK keine Ausweitung der Zuständigkeit auf andere Staaten außer dem eigenen ergibt. Die Klage gegen Portugal wurde dann doch mit dem Argument abgewiesen, dass die Kl zuerst die nationalen Rechtsmittel hätten nützen müssen.²³⁶

²³¹ Siehe *Sabin Center for Climate Change Law*, Climate Change Litigation Databases: Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 other states.

²³² *Voenekey*, Key Challenges for Climate Change Litigation – Human Rights meet Precaution: The Duarte Agostinho Case, German Yearbook of International Law 65, 2022, 172.

²³³ Grundsatz 15, Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, Juni 1992, abrufbar unter: <https://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²³⁴ *Voenekey*, German Yearbook of International Law 65, 2022, 170.

²³⁵ Die Anhörung kann hier angesehen werden: <https://www.echr.coe.int/w/duarte-agostinho-and-others-v-portugal-and-others-no-39371/20-> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²³⁶ *European Court of Human Rights*, Press Release, The Court has declared inadmissible the applications lodged against Portugal and 32 other States on the issue of climate change, 9.4.2024, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-7919494-11026295%22%7D> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

6 Österreichische Klimaklagen

Klimaschutz spielt in der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit seit 2010 eine Rolle. Doch bei den Entscheidungen zugunsten des Klimaschutzes ging es nicht gegen wirtschaftliche Interessen, sondern gegen andere Belange des Umweltschutzes wie den Naturschutz. Der Klimaschutz diente insbesondere als Argument für die Genehmigung von Wasserkraftwerken.²³⁷ Als Meilenstein galt daher 2017 die Untersagung des Projektes „Dritte Piste Flughafen Wien“ durch das BVwG aus Klimaschutzgründen. Doch der VfGH hob das Erkenntnis umgehend wieder auf.

2020 wurde die „erste österreichische Klimaklage“ als Individualantrag gegen klimaschädliche steuerliche Begünstigungen beim VfGH eingebracht. 2021 wurde ein Antrag auf Erlassung einer Verordnung zum Ausstieg aus dem Verkauf fossiler Brennstoffe an das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort gestellt. 2023 folgten zwei weitere Individualanträge beim VfGH auf Streichung von einzelnen Passagen aus dem KSG bzw. des gesamten KSG. Einer davon war zum Stichtag dieser Masterarbeit noch anhängig. Die anderen Anträge wurden aus formalen Gründen vom VfGH abgewiesen. In zwei Fällen haben die österreichischen Kl nach Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel den EGMR angerufen. Diese Verfahren waren zum Stichtag dieser Masterarbeit noch anhängig.

6.1 Verfahren Dritte Piste Flughafen Wien

6.1.1 Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes

Am 10.7.2012 hat die Niederösterreichischen Landesregierung als zuständige Behörde gemäß Umweltverträglichkeitsgesetz (UVP-G)²³⁸ den vom Flughafen Wien und Land Niederösterreich beantragten Bau einer dritten Start- und Landepiste genehmigt. Gegen diesen Bescheid erhoben Bürgerinitiativen, Umweltschutzorganisationen und Nachbar:innen Berufung beim Umweltsenat. Das Verfahren ging nach einer Änderung der Zuständigkeit an das neu geschaffene Bundesverwaltungsgericht (BVwG), welches die UVP-Genehmigung für dieses Vorhaben mit Spruch vom 2.2.2017 versagte²³⁹. Das BVwG verwies auf den besonderen

²³⁷ *Schnedl*, Die Rolle der Gerichte im Klimaschutz, in *Kirchengast/Schulev-Steindl/Schneid* (Hrsg), Klimaschutzrecht zwischen Wunsch und Wirklichkeit 2018, 164.

²³⁸ Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000), BGBl 1993/697.

²³⁹ BVwG 2.2.2017, W109 2000179-1, RZ 233, abrufbar unter: <https://climatecasechart.com/wp->

Vorrang des Umweltschutzes, und damit des Klimaschutzes, in der österreichischen Bundesverfassung und der Niederösterreichischen Landesverfassung. Auch Art 37 GRC zielt auf ein hohes Umweltschutzniveau ab. Das BVwG stellte fest, dass der Klimaschutz ein „sonstiges öffentliches Interesse“ im Sinne des § 71 Luftfahrtgesetzes (LFG)²⁴⁰ darstellt und in der Interessensabwägung der niederösterreichischen Landesregierung hätte berücksichtigt werden müssen. Daher nahm das BVwG eine eigene Interessensabwägung des Klimaschutzes gegen die Interessen an der Verwirklichung des Vorhabens wie der Standortverbesserung der Ostregion Österreichs vor und erteilte im Ergebnis keine UVP-Genehmigung für den Bau der dritten Piste. Es überwiegt das öffentliche Interesse am Schutz vor den negativen Folgen des Klimawandels und der Bodeninanspruchnahme und damit daran, dass es in Österreich zu keinem weiteren Anstieg der THG-Emissionen durch die Dritte Piste kommt.

Gegen diese Entscheidung erhoben der Flughafen Wien und das Land Niederösterreich Beschwerde an den VfGH sowie außerordentliche Revision an den VwGH.

6.1.2 Die Entscheidung des VfGH

Der VfGH hob das BVwG-Erkenntnis bereits am 29.6.2017 in einer öffentlichen mündlichen Verkündung wieder auf. Die Begründung lautete, dass das BVwG die Rechtslage mehrfach wesentlich verkannt hat, was im verfassungsrechtlichen Sinn Willkür bedeutet und damit gegen die Gleichheit vor dem Gesetz verstößt.²⁴¹ Der VfGH beanstandete Rechtswidrigkeiten zu folgenden Punkten: Das BVwG hätte nicht auch die Emissionen während des Fluges („Cruise-Emissionen“) berücksichtigen dürfen. Sie müssen außer Betracht bleiben, weil das österreichische Staatsgebiet den „äußersten Bezugsrahmen“ bildet. Weiters dürfen nicht unmittelbar anwendbare Rechtsquellen wie das Kyoto-Protokoll und das Pariser Übereinkommen nicht herangezogen werden. Das gilt auch für die Lastenteilungs-VO, die den Flugverkehr (*Anmerkung:* zum damaligen Zeitpunkt) nicht umfasst. Außerdem erweitert das Staatsziel über den umfassenden Umweltschutz den Kreis der nach § 71 LFG abzuwägenden Interessen nicht. Diese Frage, ob Klimaschutz ein sonstiges öffentliches Interesse im Sinne des LFG darstellt, war der zentrale Punkt in der Begründung des VfGH. Laut VfGH darf die

content/uploads/non-us-case-documents/2017/20170202_W109-2000179-1291E_decision-1.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁴⁰ Bundesgesetz vom 2. Dezember 1957 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz – LFG), BGBl 1957/253.

²⁴¹ VfGH 29.6.2017, E 875/2017-32, E 886/2017-31, abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Entscheidung_E_875-2017_Flughafen_dritte_Piste.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Staatszielbestimmung zum Umweltschutz nur zur Auslegung öffentlicher Interessen herangezogen werden, die sich aus dem LFG ergeben, „gleichsam als Verstärker“.²⁴² Schließlich dürfen Staatszielbestimmungen aus einer Landesverfassung und nichtnormativen Akten wie der Klimastrategie der Bundesregierung nicht in die Interessenabwägung einfließen.²⁴³

Mit Erkenntnis vom 23. März 2018 bestätigte das BVwG daraufhin die von der niederösterreichischen Landesregierung erteilte Genehmigung zum Bau der dritten Piste. Gleichzeitig hat es dem Flughafen Wien Emissionsreduktionen aus sämtlichen Aktivitäten, die er direkt beeinflussen kann, vorgeschrieben. Gegen dieses Erkenntnis erhoben mehrere Bürgerinitiativen sowie einige Anrainer:innen Revisionen an den VwGH insbesondere mit dem Argument des zusätzlichen Fluglärms. Ob der Klimaschutz zu den relevanten Fragen der Umweltverträglichkeitsprüfung zählt, wurde im Verfahren auch behandelt. Schließlich kam der VwGH zu dem Ergebnis, dass THG-Emissionen aus dem Luftverkehr nicht Flughäfen, sondern den Luftfahrzeugbetreibern zuzuordnen sind. Mit Erkenntnis vom 6. März 2019 wies der VwGH die Revisionen daher als unbegründet ab und bestätigte damit die Bewilligung für den Bau der dritten Piste.²⁴⁴

6.1.3 Einordnung

Das BVwG-Erkenntnis erregte großes Aufsehen, weil erstmals ein großes Vorhaben aus Klimaschutz-Gründen nicht genehmigt wurde. Dabei reichten die Reaktionen von Respekt bis zu Angriffen auf die Richter und das Gericht²⁴⁵. Das Erkenntnis des VfGH wurde in der Literatur ausführlich sowohl positiv als auch kritisch diskutiert. Der Vorwurf der Willkür an das BVwG war jedenfalls laut *Burtscher/Schindl* für die meisten Beobachter:innen überraschend, „überwiegend werden dem BVwG für seine Abwägung nämlich respektable Argumente attestiert“.²⁴⁶ So vertreten *Madner/Schulev-Steindl* die Ansicht, dass man über die Interessensabwägung und Gesetzesauslegung durch das BVwG unterschiedlicher Meinung sein

²⁴² *Madner/Schulev-Steindl*, VfGH interpretiert Klimaschutz entschlossen weg, in *Die Presse*, 28.3.2018, abrufbar unter: <https://www.diepresse.com/5245242/vfgh-interpretiert-klimaschutz-entschlossen-weg> (zuletzt abgerufen: 6.5.2024).

²⁴³ *Merli*, Ein seltsamer Fall von Willkür: Die VfGH-Entscheidung zur Dritten Piste des Flughafens Wien, wbl 2017, 683.

²⁴⁴ Weitere Informationen siehe auf der Website des VwGH, abrufbar unter: <https://www.vwgh.gv.at/medien/mitteilungen/2019-03-14-flughafen.html> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁴⁵ *Merli*, wbl 2017, 682.

²⁴⁶ *Burtscher/Schindl*, ÖJZ 2022, 650.

kann, „Willkür“ kann man dem Gericht jedoch nicht vorwerfen.²⁴⁷

Schnedl zweifelt an, ob trotz des Staatsziels eines umfassenden Klimaschutzes jedes Materiengesetz den Klimaschutz ausdrücklich normieren muss, um in einer Interessensabwägung beachtet zu werden.²⁴⁸ *Madner/Schulev-Steindl* weisen darauf hin, dass das aus 1957 stammende LFG im Gegensatz zu modernen Gesetzen sehr weite Entscheidungsspielräume eröffnet. Sie hinterfragen daher, ob der VfGH die BvWG-Entscheidung nicht zum Anlass hätte nehmen müssen „um zu prüfen, ob das LFG im Sinn des Legalitätsprinzips hinreichend bestimmt ist.“²⁴⁹

Baumgartner/Niederhuber verweisen darauf, dass in Bewilligungsbescheiden durchaus „andere öffentliche Interessen“ einbezogen werden, ohne dass diese ausdrücklich in den anzuwendenden Gesetzen zu finden sind. Dies stellt eine etablierte und gefestigte Rechtsprechung in Materien wie dem Naturschutz- und Forstrecht dar. Sie zeigen weiters auf, dass es „für eine wirklich objektiv nachvollziehbare Interessensabwägung im Klimaschutz künftig dringend eines klaren Maßstabes“ bedarf, etwa durch im KSG ausgedrückte sektorale oder regionale THG-Reduktionsverpflichtungen.²⁵⁰ Das aktuelle KSG ist jedoch ein reines „Auftrags- und Verhandlungsgesetz“²⁵¹.

Bezeichnend für ein rein symbolisches Bekenntnis zum Klimaschutz war, dass das Land Niederösterreich kurz nach Verkündung der Entscheidung des VfGH ein Staatsziel „Wirtschaftswachstum“ in die Landesverfassung aufgenommen hat.

6.2 Individualantrag gegen die steuerliche Begünstigung der Luftfahrt

Im Jahr 2020 beantragten 8.063 Personen beim Verfassungsgerichtshof (VfGH) die Beendigung steuerlicher Begünstigungen des Flugverkehrs. In der Vorbereitung wurden die ASt durch die NGOs *Greenpeace*²⁵² und *Ökobüro*²⁵³ unterstützt. Die ASt brachten vor, dass

²⁴⁷ *Madner/Schulev-Steindl*, Dritte Piste – Klimaschutz als Willkür? ZÖR 2017, 599.

²⁴⁸ *Schnedl*, Klimaschutzrecht zwischen Wunsch und Wirklichkeit 2018, 142.

²⁴⁹ *Madner/Schulev-Steindl*, in *Die Presse*, 28.3.2018.

²⁵⁰ *Baumgartner/Niederhuber*, Klimaschutz und UVP, in *Ennöckl* (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 292. *Christian Baumgartner* war im Verfahren zur Dritten Piste als Richter des BVwG beteiligt.

²⁵¹ *Ennöckl*, ÖJZ 2020, 307.

²⁵² Weitere Informationen zur Unterstützung durch *Greenpeace* siehe: <http://www.klimaklage.at/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁵³ Weitere Informationen zur Unterstützung durch *Ökobüro* siehe: <https://www.oekobuero.at/de/news/2020/02/klimaklage-beim-vfgh-eingebracht/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

durch die steuerliche Begünstigung der Luftfahrt klimaschädliches Verhalten gefördert wird. Diese Begünstigung besteht einerseits in der USt Steuerbefreiung des grenzüberschreitenden Luftfahrt-Personenverkehrs gemäß Umsatzsteuergesetz 1994²⁵⁴ (UStG) und andererseits in der innerstaatlichen Kerosinsteuerbefreiung gemäß Mineralölsteuergesetz 1995²⁵⁵ (MÖStG). Diese Privilegien führen zu einer unsachlichen Bevorzugung des Flugverkehrs gegenüber der Bahn und zur Begünstigung von klimaschädlichem Verhalten und damit zu einem Anstieg der THG.

Die ASt wählten den rechtlichen Weg eines Individualantrages an den VfGH auf Normenkontrolle gemäß Art 140 Abs 1 B-VG. Sie beantragten die Aufhebung der entsprechenden Passagen im UStG und im MÖStG sowie die gänzliche Aufhebung der Luftfahrtsbegünstigungsverordnung 2017²⁵⁶ wegen Verfassungswidrigkeit.

6.2.1 Der Individualantrag – Sachverhalt²⁵⁷

Durch die steuerliche Begünstigung der Luftfahrt gegenüber der Bahn wird klimaschädliches Verhalten gefördert. Das führt zum Anstieg der THG-Emissionen und trägt zur Klimakrise bei. Schafft es Österreich nicht seine THG-Emissionen, die im Verkehr die höchsten Zuwachsraten aufweisen, bis 2030 drastisch zu senken drohen erhebliche Strafzahlungen. Weiters werden durch die Klimakrise hohe wirtschaftliche Schäden verursacht. Österreich ist Vertragsmitglied des Pariser Übereinkommens. 2019 erklärte der österreichische Nationalrat den Klimanotstand²⁵⁸. Die Bedrohung durch der Klimakrise ist wissenschaftlich erwiesen und wird in den IPCC-Sachstandsberichten²⁵⁹ dokumentiert. Die Folgen für Leben und Gesundheit der ASt sind vorhersehbar und teilweise bereits realisiert. So zählten zu den ASt u.a. eine Frau über 70 und ein an Multipler Sklerose erkrankter Mann, die in ihrer Gesundheit bereits aktuell von den Auswirkungen der Klimakrise betroffen sind.

²⁵⁴ Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl 1994/663 idF BGBl I 2019/104 (UStG 1994).

²⁵⁵ Mineralölsteuergesetz 1995, BGBl 1994/630 idF BGBl I 2019/104.

²⁵⁶ Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur näheren Regelung der steuerbegünstigten Verwendung von Luftfahrtbetriebsstoffen (Luftfahrtsbegünstigungsverordnung), BGBl II 2017/185.

²⁵⁷ Siehe im Detail: Individualantrag gem Art 140 Abs 1 B-VG vom 20.2.2020 an den Verfassungsgerichtshof, abrufbar unter:

https://www.michaelakroemer.com/wp-content/uploads/2021/04/Individualantrag_geschwaerzt_.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024) („*Klimaklage Subventionen*“).

²⁵⁸ Entschließung des Nationalrates vom 25. September 2019 betreffend Erklärung des Climate Emergency, 140/E XXVI. GP, abrufbar unter: <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVI/A/935> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁵⁹ Siehe Kapitel 2.3.

6.2.2 Antragslegitimation²⁶⁰

Für Individualanträge nach B-VG ist der Nachweis der Antragslegitimation eine wesentliche Herausforderung. Im Fall dieses Individualantrags wurden zur rechtlichen Betroffenheit folgende Argumente angeführt: Die ASt sind durch die systemwidrigen steuerrechtlichen Ausnahmen für den Luftverkehr in ihrer Rechtssphäre berührt, weil das umweltfreundlichere Verkehrsmittel Bahn schlechter gestellt wird. Damit sind alle ASt in ihrem Recht auf Gleichheit, dem Gleichheitsgrundsatz verletzt (Art 2 StGG und Art 7 B-VG).

Die ASt argumentierten, dass die Privilegierung des Luftverkehrs eine Verletzung der staatlichen Schutzpflichten darstellt. Denn die ASt sind in ihrem Recht auf Leben gemäß Art 2 EMRK und Art 2 GRC und einzelne bereits heute gesundheitlich betroffene ASt in ihrem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gemäß Art 8 EMRK und Art 7 GRC verletzt. Die aus diesen Grundrechten abgeleiteten positiven Schutzpflichten des Staates umfassen auch die Verpflichtung Dritter. Der Staat muss die erforderlichen Gesetzes- und Verwaltungsmaßnahmen treffen und eine Rechtslage schaffen, die rechtzeitig eine Senkung von THG-Emissionen herbeiführt. Die Schutzpflicht besteht vorbeugend, bereits mit Vorhersehbarkeit des schädigenden Einflusses. Schutzmaßnahmen müssen rechtzeitig gesetzt werden. Hinsichtlich der Gewährleistungspflichten der Art 2 und Art 8 EMRK wurde im Antrag auch auf die richtungsweisende niederländische Entscheidung „*Urgenda*“ des Hoge Raads aus dem Jahr 2019²⁶¹ Bezug genommen.

Weiters besteht nach Art 3 BVG Nachhaltigkeit ein öffentliches Interesse am umfassenden Umweltschutz, der zu den Staatszielen zählt. Auch Art 37 GRC enthält die Verpflichtung zur Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus. Die Privilegierung der Luftfahrt in Zeiten der Klimakrise ist nicht im öffentlichen Interesse. Sie steht vielmehr im Widerspruch zu den u.a. im Pariser Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen.

Im Antrag wurde noch darauf verwiesen, dass nach Rechtsprechung des EGMR das Recht auf eine „intakte Umwelt“ ein ziviles Recht ist, auf das Art 6 der EMRK, das Recht auf ein faires Verfahren, Anwendung findet. Ein weiterer Hinweis erfolgte auf Art 13 EMRK, der zu einer wirksamen Beschwerdemöglichkeit verpflichtet, um Grundrechtsverletzungen geltend machen zu können.

²⁶⁰ Siehe im Detail: *Klimaklage Subventionen*.

²⁶¹ Siehe Kapitel 5.1.

Die unmittelbare Betroffenheit argumentierten die ASt wie folgt²⁶²: Auch wenn das UStG Unternehmen adressiert, ist die USt durch die direkte Weiterverrechnung an Konsument:innen letztlich eine Verbrauchersteuer. Ähnliches gilt für die MÖSt. Auch wenn die Steuerschuld Inhaber des Steuerlagers trifft, ist sie durch die Weiterverrechnung ebenfalls eine Verbrauchersteuer. Die ASt wären daher „de facto“ Normadressat:innen und damit aktuell und unmittelbar rechtlich betroffen. Eine faktische Betroffenheit hat der VfGH in vorangegangenen Fällen als ausreichend angesehen, wenn das Gesetz nach Inhalt und Zweck die Rechtsphäre von grundrechtlich geschützten ASt berührt. Darauf stützten sich die ASt in diesem Antrag. Betreffend die aktuelle Betroffenheit wurde im Antrag ausgeführt, dass der Grundrechtseingriff gegenwärtig durch das Gesetz selbst bewirkt wird, ohne dass es einen Bescheid oder ein Gerichtsurteil bedarf.

Bezüglich des Art 37 GRC wurde ein Vorabentscheidungsverfahren beim EuGH angeregt, um zu klären, ob es sich bei dieser den Umweltschutz betreffenden Bestimmung um ein Grundrecht oder eine unionsrechtliche Zielbestimmung handelt.

6.2.3 Der Beschluss des VfGH

Der VfGH folgte in seinem Beschluss²⁶³ der Argumentation der faktischen Betroffenheit nicht und wies den Individualantrag wegen fehlender Antragslegitimation mit einer sehr kurzen Begründung zurück. Die ASt sind nicht unmittelbar in Rechten verletzt, weil die Norm-Adressat:innen Unternehmen bzw Steuerlager sind. Inwieweit die Steuerschuldner:innen die Abgaben tatsächlich auf Verbraucher:innen abwälzen, hängt von vielen Faktoren ab. Die ASt sind auch dann nicht in ihren Rechten verletzt, wenn die Abgabenlast tatsächlich abgewälzt wird.²⁶⁴ Die ASt sind weiters nicht in ihrer Rechtssphäre betroffen, da sie nicht das Flugzeug, sondern die Bahn nutzen.²⁶⁵

Der Gerichtshof hat sich nicht mit den inhaltlichen Fragen befasst. Er hat sich also nicht mit den von den ASt vorgebrachten Verletzungen des Gleichheitsgrundsatzes und der staatlichen Schutzpflichten auseinandergesetzt. Auch das im Antrag thematisierte Erfordernis der

²⁶² Siehe dazu im Detail: *Klimaklage Subventionen*.

²⁶³ VfGH 30.9.2020, G 144/2020, abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Beschluss_G_144_2020_vom_30._September_2020.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁶⁴ VfGH 30.9.2020, G 144/2020, RZ 67.

²⁶⁵ VfGH 30.9.2020, G 144/2020, RZ 68.

Möglichkeit einer wirksamen Beschwerde wurde nicht behandelt.

„Mit der Zurückweisung der Klimaklage setzte der VfGH seine st Rspr zur Beschwerdelegitimation bei Individualanträgen fort“, ordnet Ennöckl das Ergebnis ein.²⁶⁶ Nach Auffassung von Buss war das Urteil eine „*zwingende Folge der restriktiven Rechtsprechung des VfGH zur unmittelbaren Betroffenheit*“.²⁶⁷ Schulev-Steindl kommentiert: „*Es kam, wie es kommen musste*“.²⁶⁸ Nach Einschätzung von Rechtsanwältin Michaela Krömer, die die ASt vertreten hat, ist der VfGH noch nicht bereit „*die großen Systemfragen, die die Klimakrise – auch an unser Rechtssystem – stellt*“²⁶⁹, zu thematisieren. Schulev-Steindl sieht unter bestehendem Recht mit der restriktiven Ausgestaltung von Klagerechten den Versuch, Schutzpflichten des Staates im Zusammenhang mit der Klimakrise einzufordern „*geradezu kafkaesk im Sande verlaufen*“, wenn der VfGH nicht stärker auch einer faktischen Beschwerdelegitimation folgt.²⁷⁰

6.2.4 Zweiter Individualantrag gegen die steuerliche Begünstigung der Luftfahrt

Im Oktober 2022 brachte eine an Multiple Sklerose mit Uhthoff-Phänomen²⁷¹ erkrankte ASt einen weiteren Individualantrag auf Aufhebung der steuerlichen Begünstigung der Luftfahrt mit den gleichen Argumenten wie in der oben dargestellten Klimaklage ein. Der einzige Unterschied bestand darin, dass die ASt aus Kostengründen gelegentlich auch mit dem Flugzeug statt mit der Bahn reist. Damit entfiel ein Argument aus der Begründung des VfGH für die Abweisung der Individualanträge aus 2020. In seiner Entscheidung bezüglich der USt-Bevorzugung des Flugverkehrs verwies der VfGH darauf, dass die beanstandete Regelung im UStG aufgehoben wurde.²⁷² Betreffend die MÖSt wurde der Antrag wieder mit der Begründung, dass die ASt keine direkte Normadressatin ist und daher keine unmittelbare

²⁶⁶ Ennöckl, (Teil 2), RdU 2022, 189.

²⁶⁷ Buss, SPWR 2021, 131.

²⁶⁸ Schulev-Steindl/Kerschner, RdU 2020, 254.

²⁶⁹ Krömer, NR 2021, 183.

²⁷⁰ Schulev-Steindl/Kerschner, RdU 2020, 256.

²⁷¹ Multiple Sklerose Gesellschaft Wien, Uhthoff-Phänomen, Das Uhthoff-Phänomen bedeutet „eine vorübergehende Verschlimmerung typischer Symptome der Multiplen Sklerose oder der allgemeinen Leistungsfähigkeit unter dem Einfluss von Hitze oder erhöhter Körpertemperatur“, siehe: <https://www.ms-ges.at/leben-mit-ms/leichter-leben-mit-ms/uhthoff-phaenomen/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁷² VfGH 27.6.2023, G 106-107/2022, RZ 28, 30, abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Beschluss_G_106-107_2022-_V_140_2022_vom_27._Juni_2023.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Betroffenheit der ASt besteht, abgelehnt.²⁷³ Der VfGH folgte also weiter nicht der Argumentation der faktischen Betroffenheit.

6.2.5 Einordnung

Bei dieser Klimaklage wurde die Strategie gewählt, das klimaschädliche „Tun“ anzugreifen. Der unzureichende Klimaschutz wurde durch das Aufgreifen von klimaschädlichen Maßnahmen, in diesem Fall die steuerliche Begünstigung des Flugverkehrs thematisiert. Als rechtlicher Weg wurde der Individualantrag auf Normenkontrolle beim VfGH gewählt. Dies stellte zu diesem Zeitpunkt in Bezug auf den Klimaschutz juristisches Neuland dar. Die Zulassungsbedingungen für Individualanträge an den VfGH legen ein sehr enges rechtliches Korsett an. Diese hohen rechtlichen Anforderungen an die Antragslegitimation erforderten eine komplexe Argumentationslinie und aufwendige Vorbereitung. Es war nicht absehbar, ob der VfGH der Beschwerdelegitimation einer faktischen Betroffenheit folgen würde. Selbst wenn der VfGH den Antrag positiv beschieden hätte, wären nur die beanstandeten klimaschädlichen Maßnahmen aufgehoben worden.

Diese Klimaklage wurde insbesondere aus strategischen Gründen trotz der bekannten Hürden geführt. Es ging einerseits um das Aufzeigen von Versäumnissen im Klimaschutz. Der Abbau kontraproduktiver Subventionen wie Steuervergünstigungen gehörte zu den nicht umgesetzten Zielen im NEKP. Andererseits war die Thematisierung des Rechtsschutzdefizites ein Ziel dieser Klimaklage. Auch wenn diese Klimaklage kein direkter juristischer Erfolg war, hat sie als strategische Klage ein wichtiges Ergebnis erzielt. Sie hat mit Öffentlichkeitswirksamkeit auf die klimaschädliche Lenkung durch die bekämpften Steuerbegünstigungen hingewiesen. In der Folge wurden 2021 Bahnstrom steuerlich begünstigt²⁷⁴ und 2022 USt-Befreiungen für die Personenbeförderung mit der Bahn vorgesehen.²⁷⁵

Weiters wurde das Rechtsschutzdefizit aufgezeigt, das durch den fehlenden Zugang zum Gericht für die Geltendmachung grundrechtlicher Schutzverletzungen durch klimaschädliche Maßnahmen besteht. Damit wurde auch für einen ASt der Weg zum EGMR für eine Beschwerde über die fehlende Beschwerdemöglichkeit geebnet.²⁷⁶ Denn

²⁷³ VfGH 27.6.2003, G 106-107/2022, RZ 34.

²⁷⁴ Bundesgesetz, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988, das Normverbrauchsabgabengesetz und das Elektrizitätsabgabengesetz geändert werden, BGBl I 2021/18.

²⁷⁵ Abgabenänderungsgesetz 2022, BGBl I 2022/108.

²⁷⁶ siehe Kapitel 6.5.1.

Beschwerdevoraussetzung beim EGMR ist, dass alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft sein müssen.

Die Zurückweisung des Individualantrags legt für *Krömer* nahe, „dass Individualanträge kein wirksames Beschwerdemittel im Bereich Klimaklagen sind“. ²⁷⁷ *Schulev-Steindl* schließt aus dem Ergebnis, dass die österreichische Rechtsordnung keine effektiven Mittel gemäß Art 13 EMRK zur Durchsetzung von Konventionsrechten bietet. ²⁷⁸

Für *Fitz* machte die Entscheidung klar, dass die österreichische Rechtsordnung keine Antwort auf die Frage der Rechtsschutzlücke gibt, die sich im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Klimakrise und dem damit verbundenen politischen Handeln auf die Grundrechtssphäre ergibt. ²⁷⁹

6.3 Antrag auf Erlassung einer Verordnung zum Ausstieg aus dem Verkauf fossiler Energieträger

Im Mai 2021 haben eine österreichische Gemeinde, drei Privatpersonen und die Umweltschutzorganisation *Global 2000* an das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort einen Antrag nach § 69 Gewerbeordnung (GewO) ²⁸⁰ auf ein zeitlich gestaffeltes Verbot des Verkaufs fossiler Energieträger gestellt. Die diesen Antrag begleitende Kampagne von *Global 2000* steht unter dem Motto „Recht auf saubere Energie“ ²⁸¹.

6.3.1 Der Antrag – Sachverhalt ²⁸²

Im Antrag wurde einleitend der aktuelle Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Klimakrise, zum Temperaturanstieg und seinen Folgen ausgeführt. Weiters wurde auf die damit verbundene Belastung von Leben und Gesundheit von Menschen und die Belastung der Umwelt

²⁷⁷ *Krömer*, NR 2021, 183.

²⁷⁸ *Schulev-Steindl/Kerschner*, RdU 2020, 256.

²⁷⁹ *Fitz*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 535.

²⁸⁰ Gewerbeordnung 1994 – GewO 1994, BGBl 1994/194.

²⁸¹ Weitere Informationen zu *Global 2000*, Dein gutes Recht auf saubere Energie, siehe: <https://www.global2000.at/dein-gutes-recht> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁸² Siehe im Detail: Antrag auf Erlassung einer Verordnung nach § 69 GewO über Maßnahmen, die Gewerbetreibende des Handelsgewerbes hinsichtlich bestimmter Waren, die sie erzeugen oder verkaufen im Hinblick auf die Vermeidung einer Gefährdung von Leben und Gesundheit von Menschen durch die Klimakrise und zur Vermeidung von Belastungen der Umwelt durch die Klimakrise zu treffen haben (zeitlich gestaffeltes Verbot des Verkaufs fossiler Energieträger), 11.5.2021, abrufbar unter: <https://www.global2000.at/sites/global/files/Antrag-Klimaschutzverordnung.pdf> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

in Österreich eingegangen. Die unmittelbare Betroffenheit der privaten ASt ist jeweils durch die Gesundheitsgefährdung durch Hitze, die größere Betroffenheit aufgrund des jugendlichen Alters und die Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz aufgrund der Trockenheit gegeben. Die antragstellende Gemeinde ist der Gefahr von Muren besonders ausgesetzt. Die Ursache für die Klimakrise ist die Emission von THG, daher muss das Verbrennen fossiler Energieträger vermieden werden und ein Umstieg auf saubere Energieträger erfolgen. Die ASt beantragten deshalb den Erlass einer Verordnung nach § 69 GewO mit der der Verkauf fossiler Energieträger wie folgt verboten wird: feste Brennstoffe ab 1.1.2025, Heizöl ab 1.1.2030, Treibstoffe ab 1.1.2035 (bzw 1.1.2040 für die Luftfahrt). Ein subjektives Recht auf Erlassung dieser Verordnung leitet sich zwar nicht direkt aus § 69 GewO aber aus der Lastenteilungs-VO ab, die der Erfüllung der Ziele des Pariser Übereinkommens und damit dem Schutz europäischer Bürger:innen vor den Gefahren und Folgen der Klimakrise dient. Diese Ableitung ergibt sich in Analogie zur Judikatur von EuGH und VwGH zum Luftreinhalterecht. Weiters wurde mit subjektiven Rechten argumentiert, die sich aus Art 2 EMRK (Recht auf Leben) ergeben. Hier erfolgt auch ein Verweis auf das Urteil zu *Urgenda gegen die Niederlande*²⁸³. Auch aus Art 2 GRC leitet sich ein subjektives Recht auf Schutzmaßnahmen gegen die Klimakrise ab.

6.3.2 Der Weg durch die Instanzen

Im August 2021 wurde der Antrag auf Erlassung einer Verordnung von der zuständigen Ministerin mangels Zuständigkeit zurückgewiesen, die beantragte Verordnung ist nicht vom Bundeskompetenztatbestand „Gewerbe und Industrie“ erfasst. Die ASt haben daraufhin Beschwerde beim Verwaltungsgericht Wien (VGW) eingereicht, welches diese Beschwerde abwies. Argumente des VGW waren, dass die Lastenteilungs-VO den Bürger:innen der EU keine subjektiven Rechte einräumt und die Rechtsprechung des VwGH zur Umsetzung der Luftqualitäts-RL hier nicht herangezogen werden kann. Weiters wurde ausgeführt, dass Verwaltungsgerichte nicht zuständig sind, Behörden zur Erlassung von Verordnungen zu verpflichten und dass sich eine Schutzpflicht des Staates nach Art 2 EMRK nur auf örtlich begrenzte Gefahren bezieht.

Als nächsten Schritt haben die ASt einen Antrag auf Aufhebung dieses Erkenntnisses wegen

²⁸³ Siehe Kapitel 5.1.

Rechtswidrigkeit gemäß Art 133 Abs 1 Z 1 B-VG (Revision) beim VfGH erhoben, dessen Entscheidung zum Stichtag dieser Masterarbeit noch anhängig war.

Gleichzeitig haben die ASt gemäß Art 144 B-VG beim VfGH den Antrag eingereicht, das Erkenntnis des VGW wegen Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte aufzuheben (Bescheidbeschwerde). Der VfGH folgte jedoch den Argumenten des VGW und wies diese Beschwerde im Juni 2023 ab, da keine Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte stattgefunden hat.²⁸⁴ Der VfGH bestätigte die Auffassung des VGW, dass sich aus der Lastenteilungs-VO kein subjektives Recht ableiten lässt. Der VfGH verwies außerdem darauf, dass dem Gesetzgeber „*bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten regelmäßig ein weiter rechtspolitischer Gestaltungsspielraum*“²⁸⁵ zusteht. Daher lässt sich aus grundrechtlichen Schutzpflichten kein subjektives Recht auf Erlassung einer Verordnung gemäß § 69 GewO ableiten.

Schließlich haben sich vier ASt im November 2023 an den EGMR mit einer Beschwerde wegen Verletzung ihres Rechts auf Leben durch fehlende oder ungeeignete Klimaschutzmaßnahmen gewandt.²⁸⁶ Das Verfahren war zum Stichtag dieser Masterarbeit noch anhängig.

6.3.3 Einordnung

Bei dieser Klimaklage wurde ein anderer Ansatz als bei den Individualanträgen gewählt, indem ein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf Erlassung einer Verordnung zu einer Klimaschutzmaßnahme auf europäisches Sekundärrecht gestützt wurde.²⁸⁷ VWG und VfGH verneinten diesen Anspruch jedoch. Wie die Mitgliedstaaten ihre Ziele nach der Lastenteilungs-VO erreichen, liegt im Ermessen der Mitgliedsstaaten und begründet keinen Anspruch auf Erlassung bestimmter Maßnahmen. Der VfGH führte aber zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers aufgrund grundrechtlicher Schutzpflichten aus, dass dieser jedenfalls dort endet, „*wo es an geeigneten Schutzmaßnahmen gänzlich fehlt oder Maßnahmen offensichtlich zur Erreichung des Schutzziels ungeeignet sind.*“²⁸⁸ Nach Ansicht des Vertreters der ASt, Rechtsanwalt *Reinhard Schanda*, hätte sich der VfGH genau diese Frage im Hinblick auf

²⁸⁴ VfGH 27.6.2023, E 1517/2022-14 abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Erkenntnis_E_1517_2022_vom_27._Juni_2023.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁸⁵ VfGH 27.6.2023, E 1517/2022-14, RZ 29.

²⁸⁶ Siehe Kapitel 6.5.2.

²⁸⁷ *Wallner/Nigmatullin*, Durchsetzbares „Recht auf saubere Energie“ im Gewerberecht? NR 2022, Heft 1, 82.

²⁸⁸ VfGH 27.6.2023, E 1517/2022-14, RZ 29.

Klimaschutzmaßnahmen stellen und beantworten müssen.²⁸⁹

6.4 Individualantrag auf Aufhebung von einzelnen Wortfolgen des KSG

Im Februar 2023 beantragten 12 Kinder beim VfGH die Aufhebung einzelner Wortfolgen des KSG. In der Vorbereitung wurden die ASt durch die NGO *Fridays for Future*²⁹⁰ und *CLAW – Initiative für Klimarecht* unterstützt. Die ASt brachten vor, dass ihr verfassungsrechtlich gewährtes Recht auf Wahrung des Kindeswohls durch ein Unterlassen von wirksamen Klimaschutzmaßnahmen verletzt wird. Weiters wird durch die Übertragung des Hauptteils der mit der Klimakrise verbundenen Lasten auf heute lebende Kinder das Recht auf Gleichheit verletzt. Die angefochtenen Teile des KSG führen diesen Zustand herbei, indem sie die Ergreifung wirksamer Klimaschutzmaßnahmen verhindern und zulassen, dass das THG-Budget bereits heute zur Gänze aufgebraucht wird.

Die ASt wählten wie bei der *Klimaklage Subventionen*²⁹¹ den rechtlichen Weg eines Individualantrages an den VfGH auf Normenkontrolle gemäß Art 140 Abs 1 B-VG. Sie beantragten die Aufhebung einzelner Passagen im KSG.

Der Individualantrag umfasste einen Hauptantrag und einen Eventualantrag. Im Hauptantrag wurde die Streichung von sich auf Verhandlungen beziehende Wortfolgen des § 3 Abs 2 KSG beantragt.²⁹² Nach diesen Streichungen würde dieser Absatz nicht mehr bloß eine Pflicht zur Führung von Verhandlungen, sondern direkt zur Ergreifung von Maßnahmen umfassen. Im Eventualantrag wurde zusätzlich die Streichung von Wortfolgen des § 3 Abs 1 und des § 6 KSG beantragt, sodass die verpflichtenden Höchstmengen nicht mehr durch Bezug auf Anlagen zum KSG festgelegt werden, die nur für wenige Jahre gelten. Mit diesem Eventualantrag sollte für den Fall vorgesorgt werden, dass der VfGH den Hauptantrag als zu eng gefasst sehen würde.

²⁸⁹ *Global 2000*, Presseaussendung, Klimaschützer:innen ziehen mit Klimaklage vor Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, 10.11.2023, abrufbar unter:

https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20231110_OTS0016/klimaschuetzerinnen-ziehen-mit-klimaklage-vor-europaeischen-gerichtshof-fuer-menschenrechte (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁹⁰ Weitere Informationen zur Unterstützung durch *Fridays for Future*, Klimaklage: Kinder klagen ihr Recht auf wirksamen Klimaschutz ein, siehe: <https://fridaysforfuture.at/klimaklage> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

²⁹¹ Siehe Kapitel 6.2.

²⁹² Siehe Individualantrag gem Art 140 Abs 1 B-VG vom 21.2.2023 an den Verfassungsgerichtshof, abrufbar unter: https://www.climatelaw.at/downloads/Individualantrag_Klimaklage_Kinderrechte.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024). („*Klimaklage Kinderrechte*“).

6.4.1 Der Individualantrag – Sachverhalt²⁹³

Kinder haben aufgrund ihrer Vulnerabilität bereits heute, aber viel mehr noch in Zukunft die Hauptlast der Folgen der Klimakrise zu tragen. Die dramatischen Folgen der Klimakrise wie Extremwetterereignisse, Abschmelzen der Gletscher, Anstieg des Meeresspiegels und ein massiver Verlust der Biodiversität sind bereits aktuell spürbar. Verursacht wird die Klimakrise durch den Treibhauseffekt aufgrund des steigenden Ausstoßes von THG, der zu einem weltweiten Anstieg der Temperatur führt. Nach dem Stand der Wissenschaft kann die Klimakrise nur durch eine rasche und nachhaltige Reduktion der THG-Emissionen aufgehalten werden. Das erfordert eine koordinierte Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen. Das KSG verfolgt dieses Ziel grundsätzlich, es kann aber aufgrund der beanstandeten Teilinhalte nicht erreicht werden. Das zeigt sich auch in der THG-Bilanz Österreichs, die nur eine minimale Reduktion von THG verzeichnet. Außerdem wird das verbleibende THG-Budget Österreichs bei Beibehaltung des aktuellen THG-Ausstoßes bis 2025 restlos aufgebraucht sein.

6.4.2 Antragslegitimation²⁹⁴

Für Individualanträge nach B-VG ist der Nachweis der Antragslegitimation eine wesentliche Herausforderung. Im Fall dieses Individualantrags argumentierten die ASt die rechtliche Betroffenheit wie folgt: Im Hauptantrag wird der § 3 Abs 2 KSG angefochten und die Streichung einzelner Wortfolgen beantragt, da er die ASt in ihren verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechten auf Kindeswohl (Art 1 BVG Kinderrechte) und auf Gleichheit vor dem Gesetz nach Art 7 B-VG und Art 2 StGG verletzt. Nach Art 1 BVG Kinderrechte haben Kinder aufgrund ihrer besonderen Schutzwürdigkeit ein subjektives Recht auf Gewährleistung des Kindeswohls in allen Dimensionen. Es handelt sich dabei im Gegensatz zu aus den Menschenrechten abgeleiteten Schutzpflichten, die bei der *Klimaklage Subventionen* die rechtliche Betroffenheit begründen, um eine genuine Schutzpflicht. Bei Beeinträchtigungen des Kindeswohls durch eine vorhersehbare Gefahr ist der Gesetzgeber verpflichtet gesetzliche Regelungen zu einer wirkungsvollen Gefahrenabwehr zu erlassen. Im Art 1 BVG Kinderrechte wird ausdrücklich die Generationengerechtigkeit als Gesichtspunkt angeführt. Kommt der Staat seiner Schutzpflicht nicht nach müssen die ASt ihre Rechte gemäß Art 1 BVG Kinderrechte geltend machen können. Auch aus Art 24 Abs 1 GRC leiten sich subjektive Rechte auf Schutz

²⁹³ Siehe im Detail: *Klimaklage Kinderrechte*.

²⁹⁴ Siehe im Detail: *Klimaklage Kinderrechte*.

und Fürsorge von Kindern ab. Gestützt wird die generationengerechte Wahrung des Kindeswohls darüber hinaus durch § 1 BVG Nachhaltigkeit. Betreffend das Konzept einer generationengerechten THG-Bewirtschaftung wird auf den Klimabeschluss des BVerfG vom März 2021²⁹⁵ hingewiesen.

§ 3 Abs 2 KSG verletzt die genuinen Rechte der ASt aus drei Gründen:

1. Er betrifft einen zeitlich begrenzten Verpflichtungszeitraum. Der Verpflichtungszeitraum bestand bis 2020 und wurde seither nicht erweitert. Die in den Anlagen 1 und 2 zum KSG festgehaltenen Höchstgrenzen galten daher nur bis 2020, seither gibt es im KSG keinen THG-Reduktionspfad mehr.
2. Es wird eine reine Verhandlungspflicht normiert. Es wird keine tatsächliche Umsetzung koordinierter Maßnahmen zur THG-Reduktion geregelt.
3. Es ist ausschließlich die Evaluierung bereits gesetzter Maßnahmen vorgesehen, dh es sind auf dieser Basis ausschließlich retrospektiv orientierte Notfallmaßnahmen aber keine zukunftsgerichteten Maßnahmen bei Überschreiten der THG-Höchstwerte vorgesehen.

Die Wirkungslosigkeit der Verhandlungspflicht nach § 3 Abs 2 KSG kommt einem qualifizierten Unterlassen des Staates gleich und verstößt damit gegen dessen aktive Handlungspflichten.

Da § 3 Abs 2 KSG eine Verlagerung der Lasten für eine wirksame THG-Reduktion auf die jüngeren Generationen festschreibt sind die ASt weiters in ihrem Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz iSd Art 7 B-VG bzw Art 2 StGG negativ betroffen. Vor diesem Hintergrund wird die Streichung einzelner Wortfolgen des § 3 Abs 2 KSG beantragt, um die Wirkung der Regelungen zum Schutz der Kinder zu verbessern.

Die unmittelbare Betroffenheit wird in diesem Individualantrag wie folgt argumentiert. Die ASt sind zwar nicht direkte Normadressat:innen sondern das sind die für den Bund handelnden Bundesminister:innen. Nach Zweck und Inhalt greift das KSG aber in die verfassungsrechtlich gewährleistete Rechtssphäre der ASt ein. Das KSG hat den Zweck „*eine rasche und signifikante Verminderung der Emission von Treibhausgasen*“²⁹⁶ zu bewirken. Nach Ziel und Zweck ist das KSG als Ausgestaltung der genuinen Schutzpflicht nach Art 1 BVG Kinderrechte und des dort verankerten Prinzips der generationengerechten Ressourcennutzung zu beurteilen. Der Inhalt

²⁹⁵ Siehe Kapitel 5.2.

²⁹⁶ 1255 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Vorblatt und Erläuterungen, 2.

des § 3 Abs 2 KSG weicht jedoch von diesem Zweck vollständig ab. Auch werden die ASt durch § 3 Abs 2 KSG aktuell betroffen, sowohl in ihren subjektiven Rechten auf Wahrung des Kindeswohls als auch in ihrem Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz.

Für den Eventualantrag wurde eine vergleichbare Argumentation zur Betroffenheit der ASt ins Treffen geführt.

6.4.3 Der Beschluss des VfGH

Auch bei diesem Individualantrag erfolgte die Ablehnung durch den VfGH aus formalen Gründen, ohne dass auf die inhaltliche Begründung eingegangen wurde. Diesmal wurde anders als bei der *Klimaklage Subventionen* jedoch nicht bei den Voraussetzungen für die Antragslegitimation angesetzt. Der VfGH lehnte in seinem Beschluss²⁹⁷ Haupt- und Eventualantrag „auf Grund des zu eng gewählten Anfechtungsumfanges als unzulässig“ ab. Die behauptete Verfassungswidrigkeit kann nicht durch die Aufhebung einzelner Wortfolgen in § 3 Abs 1 und Abs 2 KSG beseitigt werden. Weiters bezieht sich der VfGH in seiner Ablehnung darauf, dass das KSG durch die geforderten Streichungen in § 3 Abs 2 einen derart veränderten Inhalt erhält, dass dies im Ergebnis ein Akt positiver Gesetzgebung ist. Der VfGH kann dem Gesetzesgeber einen derart veränderten Gesetzesinhalt nicht unterstellen. Aufgrund der Kompetenzverteilung nach Art 10 ff B-VG kann die Verantwortung für die Erarbeitung sämtlicher Klimaschutzmaßnahmen nicht an die im KSG genannten Bundesministerien übertragen werden.

6.4.4 Einordnung

Die besondere Ausgangslage bei diesem Individualantrag war, dass es sich bei den Kinderrechten nach dem BVG Kinderrechte um sehr starke, im Verfassungsrang verankerte Rechte handelt, aus denen sich die Schutzpflicht des Staates ableitet, Kinder bestmöglich vor gegenwärtigen und bereits abschbaren künftigen Gefahren zu bewahren. Werden diese Rechte verletzt muss es eine Möglichkeit für die Betroffenen geben, rechtliche Schritte zu ergreifen. Die Schwierigkeit bei Individualanträgen an den VfGH liegt darin, dass klimaschädliche Gesetze oder eben ein nahezu unwirksames Klimaschutzgesetz Kinder nicht als Normadressat:innen ausweisen, auch wenn sie von klimaschädlichen Normen oder fehlenden

²⁹⁷ VfGH 27.6.2023, G 123/2023-12 abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Beschluss_G_123_2023_vom_27._Juni_2023.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Klimaschutzmaßnahmen besonders betroffen sind, da sie die Folgen in ihrer Lebenszeit stärker treffen werden als ältere Generationen²⁹⁸. Der VfGH hat jedoch durch die ausschließlich formale Ablehnung aufgrund des Antragsumfangs nicht zu den inhaltlich vorgebrachten Verletzungen der Kinderrechte Stellung genommen. Er hat auch offengelassen, ob aus seiner Sicht die ASt durch die Verletzung genuiner staatlicher Schutzpflichten in ihrer Rechtsposition unmittelbar betroffen sind. *Gstöttner/Hahnenkamp* stufen diese Zurückhaltung des VfGH als überraschend ein.²⁹⁹ Nach Ansicht von *Florian Graber* aus dem Jurist:innen-Team von „CLAW - Initiative für Klimarecht,“ das diese Klimaklage begleitete, lässt der Rückzug auf den formalen Aspekt des Umfangs „grundrechtsverletzte Antragsteller:innen jedoch ohne weitere Rechtsschutzalternative zurück.“³⁰⁰ Nach Einschätzung der Rechtsanwältin *Michaela Krömer*, die die ASt vertreten hat, „besagt die Zurückweisung des VfGH faktisch, dass das Gesetz irreparabel ist und es seine Kompetenz überschreitet, hier einzugreifen.“³⁰¹

Die ASt hatten bewusst nicht die Aufhebung des gesamten KSG beantragt, da die Kinder ohne KSG noch schlechter gestellt wären. Voraussetzung für eine Aufhebung von Normen durch den VfGH ist jedoch grundsätzlich, dass diese zu einer Verbesserung der Position der ASt führt.

6.4.5 Zweiter Individualantrag auf Aufhebung von einzelnen Wortfolgen des KSG

Da dieser Individualantrag vom VfGH als zu eng gefasst abgewiesen wurde brachten die ASt am 20.11.2023, dem Tag der Kinderrechte, einen neuen Individualantrag³⁰² ein, in dem sie in einem Hauptantrag und zwei Eventualanträgen eine stufenweise Streichung weiterer Passagen des KSG bis zu dessen vollständiger Aufhebung beantragten.

In dieser Klage wird als relevante völkerrechtliche Bestimmung zusätzlich auf den „General Comment No. 26“ zur UN-Kinderrechtskonvention vom 22.8.2023 verwiesen. In diesem

²⁹⁸ *Graber*, Kinderrechte, Klimakrise und der fehlende Rechtsschutz, in *DerStandard Blog*: Klimakrise und Recht am 11.12.2023, siehe: <https://www.derstandard.at/story/3000000198471/kinderrechte-klimakrise-und-der-fehlende-rechtsschutz> (zuletzt abgerufen am 6.5.2024).

²⁹⁹ *Gstöttner/Hahnenkamp*, Bleibt die Antragslegitimation Türhüter für Klimaklagen? *Juridikum* 2023, 280.

³⁰⁰ *Graber*, VfGH bestätigt gravierendes Rechtsschutzdefizit in der Klimakrise, *Umweltrechtsblog* am 12.7.2023, siehe: <https://www.umweltrechtsblog.at/post/vfgh-best%C3%A4tigt-gravierendes-rechtsschutzdefizit-in-der-klimakrise> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³⁰¹ *DerStandard*, VfGH weist Klimaklage von Kindern zurück – Rechtsanwältin strebt weitere Verfahren an, 7.7.2023: <https://www.derstandard.at/story/3000000177929/kinder-klimaklage-vom-vfgh-aus-formalengruenden-zurueckgewiesen> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³⁰² Individualantrag gem Art 140 Abs 1 B-VG vom 17.11.2023 an den Verfassungsgerichtshof, abrufbar unter: https://www.climatelaw.at/downloads/2023_11_17%20Antrag_Kinderrechte_2.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Comment hielt das UN-Kinderrechtskomitee fest, dass der Klimawandel besonders starke Auswirkungen auf Kinder hat und sich daraus eine erhöhte Sorgfaltspflicht ableitet. Kinder sind von politischen Entscheidungen im Umwelt- und Klimabereich unmittelbar betroffen. Inadäquates Handeln in der Klimakrise verletzt Kinder unmittelbar in ihren Rechten. Das UN-Kinderrechtskomitee fordert diesem Umstand unbedingt und sofort Beachtung zu schenken.³⁰³

Weiters enthält dieser Individualantrag auch die Anregung der Vorlage zur Vorabentscheidung gem Art 267 AEUV an den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), um zu klären inwieweit das KSG bzw angefochtene Bestimmungen des KSG mit der Schutzpflicht des Staates und den damit einhergehenden Schutzrechten von Kindern gem Art 24 GRC vereinbar ist bzw sind. Dabei ist auch die Frage zu behandeln ob Kindern ein wirksames Beschwerderecht zukommen muss.

Dieser Antrag ist ein weiterer Versuch trotz der formellen hohen Hürden zu erreichen, dass sich der VfGH auch mit der inhaltlichen Argumentation auseinandersetzt. Weiters wird das Rechtsschutzdefizit aufgrund der fehlenden Beschwerdemöglichkeit mit der Anregung auf Vorlage zur Vorabentscheidung an den EuGH adressiert. Das Verfahren war zum Stichtag dieser Masterarbeit noch anhängig.

6.5 Beschwerden österreichischer Kläger:innen beim EGMR

6.5.1 Beschwerde Müllner gegen Österreich

Nachdem der Individualantrag gegen die steuerliche Begünstigung der Luftfahrt³⁰⁴ vom VfGH zurückgewiesen wurde und damit alle nationalen Rechtsmittel erschöpft waren hat sich einer der ASt am 25.3.2021 mit einer Individualbeschwerde an den EGMR³⁰⁵ gewandt.³⁰⁶ Er machte als Bf geltend, als an Multipler Sklerose verbunden mit dem Uthoff Syndrom leidender Patient bereits direkt und schwerwiegend durch den Temperaturanstieg und Hitzewellen, verursacht

³⁰³ UN-Kinderrechtskomitee, General Comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment with a special focus on climate change, Rn 11, Rn 16, abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2F26&Lang=en (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³⁰⁴ Siehe Kapitel 6.2.

³⁰⁵ Beschwerde Nr. 18859/21, Müllner gegen Österreich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, 25.3.2021, abrufbar unter: https://www.michaelakroemer.com/wp-content/uploads/2021/04/austrian_climate_lawsuite_echr_excerpt.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³⁰⁶ Weitere Informationen zur „Europäischen Klimaklage“ siehe: <https://klimaklage.fridaysforfuture.at/> und <https://www.michaelakroemer.com/european-climate-case/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

durch die Klimakrise betroffen zu sein. Die österreichische Regierung hat versagt, wirkungsvolle Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, um die THG-Emissionen zu senken. Aufgrund der Dringlichkeit wurde der EGMR um eine prioritäre Behandlung des Antrags gebeten. Der Bf wurde von der Rechtsanwältin *Michaela Krömer* vertreten. Die NGO *Fridays for Future* hat die Finanzierung des Verfahrens durch die Durchführung eines Crowd Fundings unterstützt.

Die Sachverhaltsdarstellung umfasste folgende Argumente³⁰⁷:

Der Bf ist direkt durch den Anstieg der Durchschnittstemperatur und Hitzewellen aufgrund der Klimakrise betroffen, da sich die Symptome seiner Krankheit mit steigender Temperatur verschlechtern. Bei Temperaturen über 30°C verliert er die komplette Kontrolle über seine Muskulatur und kann das Haus kaum verlassen.

In Österreich ist die Durchschnittstemperatur mit einem Anstieg von 2°C seit 1880 stärker als im globalen Durchschnitt gestiegen. Auch die Anzahl der Hitzewellen hat zugenommen. Wenn keine wirksamen Klimaschutzmaßnahmen getroffen werden, wird die Durchschnittstemperatur in Österreich bis 2050 um weitere 2°C steigen.

Der beklagte österreichische Staat hat die auf Basis der bestverfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse formulierten Klimaziele nicht erfüllt. Österreich ist Vertragspartei der Klimarahmenkonvention und des Pariser Übereinkommens, der Nationalrat erklärte am 25.9.2019 den nationalen Klimanotstand und bestätigte seine Verpflichtung für das 1,5°C-Ziel. Das KSG enthält jedoch keine spezifischen Maßnahmen, keine Beschwerdemöglichkeit und seit 2021 auch keine THG-Reduktionsziele. Das Niveau der THG-Emissionen in Österreich ist 2021 genauso hoch wie 1990. Die NDCs Österreichs nach dem Pariser Übereinkommen sind lt. APCC nicht ausreichend um zum 1,5°C-Ziel beizutragen. Österreich trifft sogar Maßnahmen, die die Klimakrise verschärfen. Dazu zählen klimaschädliche Subventionen und Anreize. Würde der Temperaturanstieg bei 1,5° begrenzt werden würde dies das Wohlbefinden des Ast signifikant verbessern.

Im österreichischen Rechtssystem besteht für den Bf ein Rechtsschutzdefizit, sodass er keine Beschwerde betreffend sein durch die Klimakrise verursachtes Leiden einbringen kann. Das KSG weist keine Beschwerdemöglichkeit auf. Das wird auch durch keine anderen

³⁰⁷ Siehe im Detail: Beschwerde Nr. 18859/21.

Mechanismen ausgeglichen. Schließlich hat der Bf zumindest den Weg eines Individualantrags beim österreichischen VfGH gewählt, um die Aufhebung kontraproduktiver Subventionen zu beantragen. Der Antrag wurde aus rein formalen Gründen abgelehnt, obwohl dem Bf keine anderen Beschwerdemöglichkeiten offenstanden.

Mit diesen Argumenten wurde der Verstoß des österreichischen Staats gegen die aus Art 8 EMRK (Recht auf Familien- und Privatleben) abgeleiteten Schutzpflichten des Staates geltend gemacht, wobei auf die bisherige Rechtsprechung des EGMR in Umweltangelegenheiten und bei Naturkatastrophen Bezug genommen wurde. So haben die Staaten zwar einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich ihrer Schutzpflichten, nicht aber wenn es sich um einen offensichtlichen Ermessensfehler handelt. Die trotz bekannter wissenschaftlicher Erkenntnisse ungeeigneten gesetzlichen Regelungen und Maßnahmen zur Reduktion von THG-Emissionen stellen nach Ansicht des Bf einen solchen offensichtlichen Ermessensfehler dar. Weiters wurden Verstöße gegen Art 8 EMRK in Kombination mit Art 13 EMRK (Recht auf eine wirksame Beschwerde) und gegen Art 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) wegen der fehlenden Beschwerdemöglichkeit aufgezeigt.

Dem Antrag auf prioritäre Behandlung ist der EGMR im Gegensatz zu den Verfahren *Duarte Agostinho ua gegen 33 Staaten*³⁰⁸ und *Schweizer KlimaSeniorinnen ua gegen Schweiz*³⁰⁹ nicht gefolgt.

Der Bf argumentierte die direkte Verletzung seiner Konventionsrechte nach Art 34 EMRK („Opfereigenschaft“) mit den schweren gesundheitlichen Folgen eines Temperaturanstiegs aufgrund seiner Krankheit. Da die *Schweizer KlimaSeniorinnen* auch mit den Folgen für ihre Gesundheit aufgrund ihres Alters und Geschlechts argumentierten, könnte die Entscheidung des EGMR vom 9. April 2024³¹⁰ in diesem Verfahren auch Auswirkungen auf die Beschwerde des Bf haben.

6.5.2 Beschwerde Global 2000 – Friends of the Earth gegen Österreich

Nachdem die Bescheidbeschwerde gegen ein Erkenntnis des VWG durch den VfGH abgewiesen wurde und damit alle nationalen Rechtsmittel erschöpft waren haben sich die ASt

³⁰⁸ Siehe Kapitel 5.4.2.

³⁰⁹ Siehe Kapitel 5.4.1.

³¹⁰ Siehe Kapitel 3.1.4.

auf eine Verordnung zum Ausstieg aus dem Verkauf fossiler Energieträger³¹¹ mit einer Beschwerde gegen diese Abweisung an den EGMR gewandt, wobei als Bf nur die Umweltorganisation *GLOBAL 2000 – Friends of the Earth* aufgetreten ist. Zur unmittelbaren Betroffenheit führte der Bf aus, dass er nach Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention als anerkannte Umweltorganisation in Österreich das Interesse aller von der Klimakrise betroffenen Menschen an der Vermeidung einer weiteren Verschärfung der Klimakrise wahrnimmt.

In der Sachverhaltsdarstellung³¹² wurden zur Klimakrise die Folgen des Temperaturanstiegs angeführt, die wiederum selbst diesen Anstieg weiter beschleunigen werden. Es wird auf IPCC-Berichte verwiesen wonach bei einem Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur um mehr als 1,5°C, der bereits 2026 erreicht sein könnte, solche Kipppunkte überschritten sein könnten. Der Bf machte geltend, dass sich daraus die Verpflichtung zu adäquaten anteiligen Maßnahmen Österreichs gegen die Klimakrise ableitet. Österreich hat sich auf verschiedenen Ebenen zu solchen anteiligen Maßnahmen verpflichtet: als Vertragsstaat des Pariser Übereinkommens, aufgrund des Europäischen Klimagesetzes und der Lastenteilungs-VO.

Vom Bf wurde weiters geltend gemacht, dass die Klimakrise das Recht auf Leben bedroht. Es wird weiters ausgeführt, dass sich aus Art 2 und Art 8 EMRK positive Schutzpflichten des Staates gegenüber schwerwiegenden Umweltbeeinträchtigungen und bei Naturkatastrophen ableiten. Der Bf argumentierte, dass der Gesetzgeber zwar grundsätzlich über einen weiten Spielraum bei der Auswahl von Maßnahmen verfügt, der jedoch dort eine Grenze findet, wo geeignete Schutzmaßnahmen gänzlich fehlen oder offensichtlich ungeeignet sind. Mit Verweis auf den Klimaschutzbericht des Österreichischen Umweltbundesamtes 2023 wird ausgeführt, dass im Szenario WEM (With Existing Measures) bis 2050 eine Reduktion der gesamten THG bis 2050 um 30 % gegenüber 1990 und um 27 % für Sektoren außerhalb des Emissionshandels erreicht wird. Das ist offensichtlich ungeeignet zur Erreichung der Schutzziele von minus 55 % THG-Reduktion nach dem europäischen Klimagesetz und minus 48 % nach der Lastenteilungs-VO.

Im Hinblick auf die notwendige Eile für Maßnahmen gegen die drohende Klimakrise beantragte der Bf eine vorrangige Behandlung der Beschwerde durch den EGMR. Das Verfahren war zum

³¹¹ Siehe Kapitel 6.3.

³¹² Siehe im Detail: Beschwerde Nr. 40797/23, *GLOBAL 2000 – Friends of the Earth* gegen Österreich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, 8.11.2023.

Stichtag dieser Masterarbeit noch anhängig.

7 Vorschlag für ein Grundrecht auf Klimaschutz in Österreich

7.1 Klimavolksbegehren und Klimarat

Fast 400.000 Österreicher:innen unterzeichneten im Juni 2020 das von einer Allianz von verschiedenen NGOs unterstützte Klimavolksbegehren mit folgendem Wortlaut:

*„Wir spüren die Auswirkungen der Klimakrise schon jetzt! Unsere Gletscher verschwinden, unsere Äcker und Wälder vertrocknen, die Hitze belastet uns alle. Wir müssen Österreich vor drohenden Milliardenkosten, Artensterben und Gesundheitsgefahren bewahren. Unsere Kinder verdienen eine lebenswerte Heimat. Darum fordern wir (verfassungs-)gesetzliche Änderungen, die Klimaschutz auf allen Ebenen ermöglichen und leistbar machen.“*³¹³

Die vier Forderungspunkte waren die Verankerung des Klimaschutzes in der Verfassung, eine ökosoziale Steuer- und Abgabenreform, ein transparentes und verpflichtendes CO₂-Budget und eine Energie- und Verkehrswende.³¹⁴ Eine weitere zentrale Forderung war, die österreichische Bevölkerung aktiv bei Klimaschutzmaßnahmen mitbestimmen zu lassen. Mit der Entschliebung vom 26.3.2021 betreffend Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimavolksbegehren hat der Nationalrat die Bundesregierung ua ersucht, einen Klimarat einzurichten, um in einem partizipativen Prozess Vorschläge *„für die zur Zielerreichung notwendigen Klimaschutzmaßnahmen auf dem Weg zur Klimaneutralität 2040“* zu erarbeiten.³¹⁵ Für den Klimarat wurden 100 Personen nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, wobei ein Querschnitt der Gesellschaft abgebildet werden sollte. Der Klimarat hat mit einer professionellen Moderation und unterstützt von einem multidisziplinären wissenschaftlichen Gremium einen Endbericht mit 93 Empfehlungen³¹⁶ an die Bundesregierung übergeben. Diese

³¹³ Wortlaut des Klimavolksbegehrens siehe:

https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Klimavolksbegehren/start.aspx

³¹⁴ *Klimavolksbegehren*, Presseaussendung, Österreichweiter Schulterschluss zum Start des Klimavolksbegehrens, 27.8.2019, abrufbar unter:

https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190827_OTS0058/oesterreichweiter-schulterschluss-zum-start-des-klimavolksbegehrens (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³¹⁵ Entschliebung des Nationalrates vom 26. März 2021 betreffend Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimavolksbegehren, 160/E 27. GP, abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/E/160/fname_936901.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³¹⁶ *Klimarat der Bürgerinnen und Bürger*, Klimaneutralität bis 2040: Die Empfehlungen, Juni 2022, abrufbar unter: <https://klimarat.org/wp-content/uploads/Klimarat-Endbericht-WEB.pdf> abgerufen (6.5.2024).

betrafen die Handlungsfelder Energie, Konsum und Produktion, Ernährung und Landnutzung, Wohnen und Mobilität.³¹⁷ Als allgemeine Empfehlung wurde die Einführung eines einklagbaren Grundrechts auf Klimaschutz genannt³¹⁸.

Auch weil viele dieser Empfehlungen nicht oder nur eingeschränkt umgesetzt wurden³¹⁹ ist aus dem Klimarat der Verein des österreichischen Klimarats der Bürger:innen hervorgegangen, der dafür sorgen möchte, „dass der Klimarat und die Verbindung seiner Mitglieder weiterlebt und das Klima- und Umweltschutzthema in die Gesellschaft trägt.“³²⁰ Auch aus dem Klimavolksbegehren ist ein Verein³²¹ hervorgegangen, der als überparteiliche Plattform möglichst viele Menschen beim Thema Klimaschutz einbinden möchte.

7.2 Vorschlag des Klimavolksbegehrens

Das Team des Klimavolksbegehrens hat mit Unterstützung von juristischen Expert:innen juristische Vorschläge zu den Forderungen des Klimavolksbegehrens ausgearbeitet.³²² Ziel war es, klare Regeln für die Erreichung der Klimaneutralität 2040 zu definieren und als präzise gesetzliche Vorschläge vorzulegen. Gefordert wurde ua ein wissenschaftsbasiertes, unter Einbeziehung der Öffentlichkeit erstelltes Klimaschutz-Maßnahmenprogramm mit einem Sofortmechanismus bei Abweichungen und regelmäßiger Evaluierung sowie einem Sanktionsmechanismus.

Zentral war die Forderung nach Verankerung des Klimaschutzes in der Verfassung. Ein THG-Budget sowie das Ziel der Klimaneutralität bis spätestens 2040 sollten nach diesem Vorschlag in Verfassungsrang niedergeschrieben werden. Weiters wurde ein eigenständiges Grundrecht auf Klimaschutz in zwei Varianten vorgeschlagen:

³¹⁷ Weichsel-Goby, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 514.

³¹⁸ Klimarat der Bürger:innen und Bürger, Klimaneutralität bis 2040: Die Empfehlungen, Juni 2022, 58.

³¹⁹ Prager, Der Klimarat hat 93 Empfehlungen formuliert, umgesetzt ist bisher wenig, in *DerStandard*, 5.6.2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000172694/93-empfehlungen-des-klimar> (zuletzt abgerufen 6.5.2024) und Hiptmayr, *Dzulang*, Was wurde eigentlich aus den Forderungen des Klimarats? in *Profil*, 14.12.2022, <https://www.profil.at/wissenschaft/was-wurde-eigentlich-aus-den-forderungen-des-klimarats/402282383> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³²⁰ Verein des österreichischen Klimarats der Bürger:innen, Werte und Mission, abrufbar unter: <https://klimarat-verein.at/werte-mission/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³²¹ Weitere Informationen zum Verein Klimavolksbegehren siehe: <https://klimavolksbegehren.at/ueber-uns/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³²² Fitz/Hofer/Krömer/Schulev-Steindl/Stangl, Klimaschutzgesetz für Österreich, Juristische Vorschläge basierend auf den Forderungen des Klimavolksbegehrens, abrufbar unter: <https://klimavolksbegehren.at/wp-content/uploads/2024/01/KVB-Juristische-Vorschlaege.pdf> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

„Jeder Mensch hat ein Recht auf Schutz vor den negativen Folgen des Klimawandels.“³²³

In der erweiterten Fassung:

„Jeder Mensch hat ein Recht auf Bewahrung der natürlichen Umwelt und der biologischen Vielfalt der Erde vor schädlichen Einwirkungen des Klimawandels.“³²⁴

Zusätzlich sollte nach den Vorschlägen der Gerichtszugang durch eine entsprechende Anpassung der rechtlichen Zulässigkeits-Voraussetzungen bzw. durch die Einräumung zusätzlicher Beschwerderechte für Umweltorganisationen verbessert werden.

Die Formulierungsvorschläge enthielten keine konkrete Handlungsverpflichtungen des Staates. Da der Klimawandel ein globales Phänomen ist und kein Staat allein, sondern nur die Staatengemeinschaft ein Fortschreiten verhindern kann, sprach sich *Ennöckl* in seiner Kurzstudie zu den Möglichkeiten einer Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz³²⁵ dafür aus, dass ein Grundrecht auf Klimaschutz inhaltlich eine konkrete Handlungsverpflichtung enthalten sollte.

7.3 Kurzstudie zu den Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz³²⁶

Die EntschlieÙung des Nationalrates vom 26.3.2021 betreffend Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimavolksbegehren sah die Vorlage einer Studie vor, in der *„die Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz“³²⁷* aufgezeigt werden. Dabei soll unter anderem geprüft werden, *„wie ein subjektives Recht auf Klimaschutz für alle Bürgerinnen und Bürger eingeräumt werden kann.“³²⁸*

Das BMK hat Univ.-Prof. *Daniel Ennöckl* mit der Erstellung dieser Studie beauftragt. Die Studie sollte *„jedenfalls konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten (Formulierung und Platzierung) eines Grundrechts auf Klimaschutz beinhalten.“³²⁹* Anlässlich des

³²³ *Fitz/Hofer/Krömer/Schulev-Steindl/Stangl*, Klimaschutzgesetz für Österreich, Juristische Vorschläge basierend auf den Forderungen des Klimavolksbegehrens, 47.

³²⁴ *Fitz/Hofer/Krömer/Schulev-Steindl/Stangl*, Klimaschutzgesetz für Österreich, Juristische Vorschläge basierend auf den Forderungen des Klimavolksbegehrens, 47.

³²⁵ Siehe Kapitel 7.3.

³²⁶ Siehe im Detail: *Ennöckl*, Kurzstudie.

³²⁷ EntschlieÙung des Nationalrates vom 26. März 2021, 160/E 27. GP, 1.

³²⁸ EntschlieÙung des Nationalrates vom 26. März 2021, 160/E 27. GP, 1.

³²⁹ Zitiert in *Ennöckl*, Kurzstudie, 4.

Expertenhearings zum Klimavolksbegehren im Parlament führte *Ennöckl* aus, dass der Vorschlag für ein Grundrecht auf Klimaschutz die Weiterentwicklung des Art 8 EMRK und seiner Relevanz betreffend Umweltbeeinträchtigungen, bezogen auf die Besonderheiten des Klimawandels, ist. Ein solches Grundrecht verpflichtet dazu, den Klimaschutz zur verfassungsrechtlichen Begründung, Abwägung und Berücksichtigung heranzuziehen. Aufgrund des hohen juristischen Aufwands der Verfahren ist nicht mit der oft befürchteten Überlastung der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit zu rechnen.³³⁰

7.3.1 Bestehende Grundrechte und Staatsziele

In der Studie werden einleitend die bestehenden Grundrechte und Staatszielbestimmungen zum Umweltschutz untersucht. *Ennöckl* führt dazu aus, dass sowohl der „umfassende Umweltschutz“ iSd BVG Nachhaltigkeit als auch das „hohe Umweltschutzniveau“ in Art 37 GRC den Klimaschutz mitumfassen. Aber keine der beiden Regelungen begründet ein subjektives, dh durchsetzbares Recht. Nach dem Stand der Judikatur des EGMR lässt sich zwar argumentieren, „dass auch im Kontext der Klimakrise die Grundrechte der EMRK einschlägig sind.“³³¹ Unzureichende Maßnahmen von Staaten zur THG-Reduktion sind daher als Verletzung der aus diesen Grundrechten resultierenden Schutzpflichten einzustufen. *Ennöckl* schränkt aber ein, dass die Wirksamkeit der EMRK aufgrund eines sehr weit ausgelegten Schrankenvorbehalts nach Art 8 Abs 2 EMRK³³² und eines sehr weiten staatlichen Beurteilungsspielraums relativ gering ist. *Anmerkung:* Zum Zeitpunkt der Studie gab es noch keine Entscheidung des EGMR, in der sich das Gericht zur Ableitung von Schutzpflichten im Zusammenhang mit dem Klimawandel geäußert hatte.³³³

Als beispielhaft ausgewählte Gerichtsentscheidungen zu staatlichen THG-Reduktionspflichten wurden in der Studie die Urteile des Hoge Raads im Fall *Urgenda gegen die Niederlande*³³⁴, das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin zur Klage gegen die deutsche Bundesregierung und

³³⁰ *Ennöckl*, Expertenhearing zum Klimavolksbegehren im Umweltausschuss, XXVII. Gesetzgebungsperiode, Aufzeichnung vom 16.12.2020, abrufbar unter: <https://www.parlament.gv.at/aktuelles/mediathek/XXVII/VER/20/?1=1> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³³¹ *Ennöckl*, Kurzstudie, 11.

³³² Der Schrankenvorbehalt des Art 8 Abs 2 EMRK regelt Eingriffsmöglichkeiten einer öffentlichen Behörde in die Ausübung des Rechts auf Achtung des Familien- und Privatlebens. Dieser muss gesetzlich vorgesehen sein und ist nur aus bestimmten Gründen wie zB dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer statthaft.

³³³ Siehe Kapitel 3.1.4.

³³⁴ Siehe Kapitel 5.1.

der Klimabeschluss des deutschen BVerfG³³⁵ analysiert. Im Ergebnis hält *Ennöckl* fest, dass zumindest in Deutschland und den Niederlanden die jeweiligen Höchstgerichte „*ein Grundrecht auf Klimaschutz anerkannt und ein solches aus den nationalen Verfassungen bzw. der EMRK abgeleitet haben.*“³³⁶ Die jeweiligen Regierungen wurden verpflichtet, ambitioniertere THG-Reduktionsziele festzusetzen. Damit würde eine verfassungsrechtliche Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz „*im Einklang mit den juristischen Entwicklungen in anderen EU-Staaten erfolgen.*“³³⁷

7.3.2 Strukturelle und Teleologische Überlegungen

Nach Ansicht von *Ennöckl* ist ein Grundrecht auf Klimaschutz näher an einem sozialen Grundrecht, also einem Grundrecht zweiter Generation, als an einem kollektiven Grundrecht dritter Generation. Es geht nämlich insbesondere um Individualinteressen der Bürger:innen, den Schutz von Gesundheit und die Möglichkeit eines freien und selbstbestimmten Lebens.

Dem häufig vorgebrachten Argument, dass soziale Grundrechte einer verfassungsrechtlichen Durchsetzung nicht zugänglich wären, sondern einer einfachgesetzlichen Umsetzung bedürfen, hält *Ennöckl* entgegen, dass soziale Grundrechte „*ihre primäre Bindungswirkung – in gleicher Weise wie liberale Grundrechte – für den Gesetzgeber entfalten*“³³⁸ und es daher keinen Unterschied zu den liberalen Abwehrrechten gibt. Was die Justiziabilität³³⁹ betrifft, geht es bei der Durchsetzung grundrechtlicher Schutzpflichten um die Beanstandung grundrechtlicher Defizite in einfachen Gesetzen. Soziale Grundrechte sind daher genauso verbindlich wie liberale Grundrechte. Schließlich verweist der Studienautor auf das BVG Kinderrechte, in dem soziale Grundrechte bereits individualgrundrechtlich konzipiert sind. Der Autor hält daher fest, „*dass kein aus der dogmatischen Struktur von Grundrechten folgendes Hindernis besteht, den Klimaschutz als verfassungsrechtlich gewährleistetes Recht Einzelner in die österreichische Verfassungsrechtsordnung aufzunehmen.*“³⁴⁰

Für die Gestaltung eines Grundrechts auf Klimaschutz ist zu klären: Wovor soll es die Bürger:innen schützen bzw auf welches staatliche Handeln soll Anspruch bestehen? Die

³³⁵ Siehe Kapitel 5.2.2.

³³⁶ *Ennöckl*, Kurzstudie, 16.

³³⁷ *Ennöckl*, Kurzstudie, 18.

³³⁸ *Ennöckl*, Kurzstudie, 16.

³³⁹ Justiziabilität eines Grundrechts bedeutet die „*Möglichkeit seiner prozessualen Durchsetzbarkeit durch die Grundrechtsberechtigten*“ siehe *Ennöckl*, Kurzstudie, 20.

³⁴⁰ *Ennöckl*, Kurzstudie, 19.

Besonderheit des Klimawandels besteht darin, dass es sich um ein globales Phänomen handelt, gegen das alle Staaten gemeinsam vorgehen müssen. Kein Staat kann das Fortschreiten des Klimawandels allein begrenzen, aber jeder Staat muss dazu beitragen. Daher argumentiert *Ennöckl*, dass die Gewährleistung „auf eine (möglichst konkrete) Handlungsverpflichtung bezüglich der Reduktion nationaler Treibhausgasemissionen gerichtet sein“³⁴¹ sollte.

Nach Ansicht des Studienautors sollte ein Grundrecht auf Klimaschutz ausschließlich staatsgerichtet konzipiert sein, dh den Gesetzgeber, die Verwaltung und die Rechtsprechung binden. Eine „unmittelbare Drittwirkung“, also für Rechtsbeziehungen von Bürger:innen untereinander, ist ua weil die THG-Verursacher:innen sehr unterschiedlich sind und teilweise dem Emissionshandel unterliegen, nicht zweckmäßig.

Schließlich geht es um die prozessuale Möglichkeit der Durchsetzung eines solchen Grundrechts durch Bürger:innen, wenn sie sich in diesem Grundrecht verletzt fühlen. Dafür schlägt *Ennöckl* vor, einen wirksamen Rechtsschutz im Klimaschutz in das bestehende System zu integrieren. Dabei besteht die Herausforderung darin, dass es auch adäquate Rechtsmittel gegen behördliche Untätigkeit braucht. Er verweist dazu darauf, dass EuGH und VwGH anerkannt haben, aus der Luftqualitäts-RL³⁴² ein „Recht auf saubere Luft“ abzuleiten, das einen subjektiv-rechtlichen Anspruch auf Erstellung von Luftqualitätsplänen in betroffenen Gebieten umfasst. Rechtsmittel stehen dabei sowohl Umweltorganisationen als auch Betroffenen zu. Mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018³⁴³ wurde das Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L)³⁴⁴ entsprechend geändert. Ein gleichartiges System des Rechtsschutzes könnte in das KSG integriert werden. Das ist auch in Hinblick auf das Recht auf Verfahrenszugang nach Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention für Mitglieder der Öffentlichkeit bei Verstößen gegen umweltbezogene Bestimmungen, die nach Ansicht *Ennöckls* auch nationale Klimaschutzverpflichtungen umfassen, geboten. Der Studienautor würde den Zugang zu Rechtsschutzeinrichtungen betreffend das Grundrecht auf Klimaschutz allgemein im Verfassungsrang vorsehen und die nähere Ausgestaltung dem einfachen Gesetzgeber

³⁴¹ *Ennöckl*, Kurzstudie, 20.

³⁴² Richtlinie 2008/50/EG Des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABI L 2008/152, 1.

³⁴³ Bundesgesetz, mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002, das Immissionsschutzgesetz – Luft und das Wasserrechtsgesetz 1959 geändert werden (Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018), BGBl I 2018/73.

³⁴⁴ Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz – Luft, IG-L) BGBl I 1997/115.

übertragen. Es wäre damit ein „prozessuales Grundrecht mit Ausgestaltungsvorbehalt“³⁴⁵. Damit könnte zwar nicht gegen eine gänzliche Untätigkeit des Gesetzgebers vorgegangen werden. Ennöckl geht aber davon aus, dass sich realpolitisch gleichzeitig eine Mehrheit für die einfachgesetzliche Regelung finden würde, wenn es eine Verfassungsmehrheit für einen rechtswirksamen Rechtsschutz im Klimaschutz gibt.

7.3.3 Formulierungsvorschläge

Variante 1 lautet:

*„Jeder Mensch hat ein Recht auf den Schutz seiner Person sowie die Bewahrung der natürlichen Umwelt vor den Folgen des Klimawandels. Die Republik Österreich (Bund, Land und Gemeinden) verpflichtet sich auch in Verantwortung für künftige Generationen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau gemäß Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens von Paris, BGBl. III Nr. 197/2016, zu begrenzen.“*³⁴⁶

Im Pariser Übereinkommen ist bloß eine Bemühungsverpflichtung zur Einhaltung nationaler Klimaschutzpläne geregelt. Vom österreichischen Parlament wurde das Pariser Übereinkommen unter Erfüllungsvorbehalt nach Art 50 Abs 2 B-VG genehmigt, sodass es keine unmittelbare nationale Anwendbarkeit hat. Mit der Variante 1 wären die Ziele des Pariser Übereinkommens auch innerstaatlich unmittelbar verbindlich.

Variante 2 lautet:

*„Jeder Mensch hat ein Recht auf Schutz seiner Person sowie die Bewahrung der natürlichen Umwelt vor den Folgen des Klimawandels. Die Republik Österreich (Bund, Land und Gemeinden) ist auch in Verantwortung für künftige Generationen verpflichtet, bis zum Jahr 2040 Klimaneutralität in Österreich herzustellen. Als Klimaneutralität gilt ein Zustand, in dem ein ausgeglichenes bilanzielles Verhältnis zwischen den Emissionen von Treibhausgasen und der Bindung von Treibhausgasen in natürlichen Senken besteht.“*³⁴⁷

In dieser Variante würde der Staat zur Herstellung der eigenen Klimaneutralität bis zu einem

³⁴⁵ Ennöckl, Kurzstudie, 25.

³⁴⁶ Ennöckl, Kurzstudie, 27.

³⁴⁷ Ennöckl, Kurzstudie, 27.

bestimmten Zeitpunkt verpflichtet. Die Wahl des Zeitpunktes wäre eine rechtspolitische Entscheidung, muss sich aber nach Ansicht *Ennöckls* jedenfalls am aktuellen Stand der Wissenschaft orientieren.

Variante 3 lautet:

*„Jeder Mensch hat ein Recht auf den Schutz seiner Person sowie die Bewahrung der natürlichen Umwelt vor den Folgen des Klimawandels. Die Republik Österreich (Bund, Land und Gemeinden) ist auch in Verantwortung für künftige Generationen verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz des Klimas zu ergreifen.“*³⁴⁸

Diese Variante formuliert keine konkreten Handlungsverpflichtungen, sondern einen allgemeinen Anspruch auf Maßnahmen zum Klimaschutz. Sie würde eine Präzisierung durch den einfachen Gesetzgeber erfordern, die Grundrechtsbindung wäre schwächer als in den anderen beiden Varianten.

Der Formulierungsvorschlag für das Recht auf wirksamen Rechtsschutz zu jeder Variante lautet:

*„Abs 2. Erfüllt die Republik Österreich (Bund, Land und Gemeinden) die sie treffenden Verpflichtungen zum Klimaschutz nicht oder nicht vollständig, hat jeder Mensch nach Maßgabe gesetzlicher Bestimmungen das Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz dagegen.“*³⁴⁹

Zur Platzierung eines Grundrechts auf Klimaschutz schlägt *Ennöckl* das BVG Nachhaltigkeit oder das KSG vor.

Die Vorschläge für ein Grundrecht auf Klimaschutz wurden jedoch wie andere zentrale Forderungen des Klimavolksbegehrens bzw Empfehlungen des Klimarats wegen mangelnder politischer Unterstützung nicht weiterverfolgt.³⁵⁰

8 Das Rechtsschutzdefizit im österreichischen Klimaschutzrecht

Grundsätzlich geht es beim Rechtsschutz im österreichischen Klimaschutzrecht um die beiden folgenden Aspekte:

³⁴⁸ *Ennöckl*, Kurzstudie, 28.

³⁴⁹ *Ennöckl*, Kurzstudie, 28.

³⁵⁰ Siehe Kapitel 7.1.

1. Materielles Recht: Sind die staatlichen Maßnahmen und Rechtsakte für den Klimaschutz, insbesondere zur Reduktion von THG-Emissionen, ausgerichtet an den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen (1,5°C bzw 2°C-Ziel des Pariser Übereinkommens) und in Hinblick auf die daraus abgeleiteten Ziele des Europäischen Klimagesetzes ausreichend? Gibt es Regelungen wie Sofortmaßnahmen und Sanktionen im Fall von Verstößen?
2. Prozessuales Recht: Wie ist der Zugang zum Gericht geregelt? Stehen Bürger:innen effektive Rechtsmittel offen, um ihre Rechte aus diesen Rechtsakten einzufordern? Kann die Untätigkeit des Staates im Klimaschutz geltend gemacht werden? Können Umweltorganisationen Klage erheben? Bestehen andere Hürden wie Verfahrensdauer und Kosten von Verfahren?

8.1 Materielles Recht

Klimaschutz spielt in fast allen Lebensbereichen eine Rolle. Es braucht zahlreiche, effektive und aufeinander abgestimmte Maßnahmen. Dazu zählt auch die Beendigung von klimaschädlichen Subventionen. Das erfordert einen verbindlichen Zielpfad ausgerichtet am 1,5°C bzw. 2°C-Ziel des Pariser Übereinkommens und im Einklang mit den Zielen des Europäischen Klimagesetzes, eine laufende Überprüfung und Koordinierung der Maßnahmen sowie einen Sanktionsmechanismus bei Verfehlungen von Zielen. Ob die getroffenen Maßnahmen ausreichend wirksam sind, lässt sich an der Entwicklung der THG-Emissionen in Österreich beurteilen.

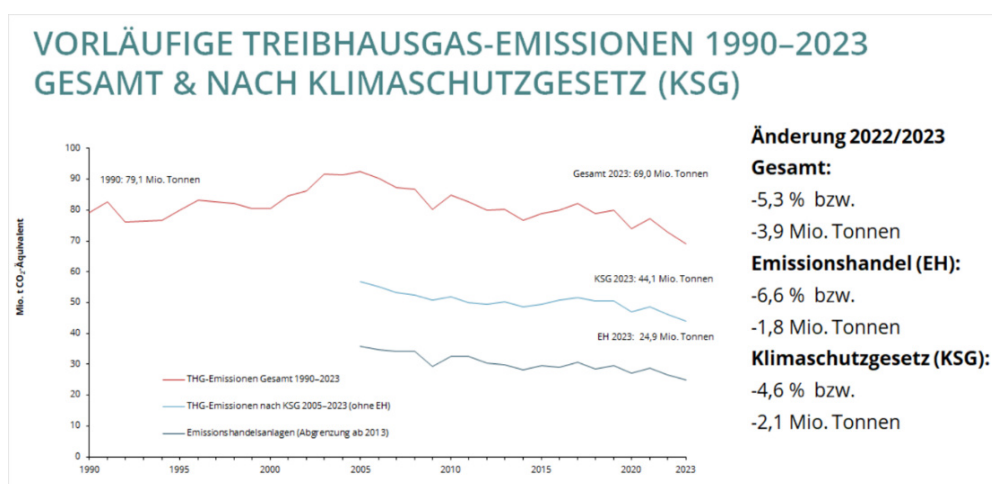


Abbildung 3: Vorläufige Treibhausgas-Emissionen 1990–2023 Österreich³⁵¹

³⁵¹ Umweltbundesamt, Presseaussendung, Ausblick Treibhausgas-Emissionen 2023, 28. März 2024, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.at/news240328-treibhausgas-emissionen-ausblick-2023> (zuletzt

Seit 1990 bewegen sich die THG-Emissionen also in einer engen Bandbreite. Dem durch die Corona-Krise verursachten Rückgang 2020 folgt 2021 wieder ein Anstieg. 2022 und 2023 (Vorläufige Berechnung - Nahzeitprognose) gab es einen Rückgang der THG-Emissionen, in dem sich die verstärkten Klimaschutzmaßnahmen insbesondere im Bereich Energie der letzten Jahre widerspiegeln. Vergleicht man den erwarteten Ausstoß von ca. 69 Mio. Tonnen für 2023 mit dem Wert von 79,1 Tonnen 1990 ergibt sich allerdings erst ein Rückgang von ca. 12,7 %. Das Umweltbundesamt hielt daher im März 2024 auch fest: „[...] es bleibt weiterhin notwendig, viele weitere Maßnahmen zu setzen, um die Klimaziele und die Klimaneutralität zu erreichen.“³⁵²

Das Reduktionsziel für nicht dem Emissionshandel unterliegenden THG-Emissionen nach der Lastenverteilungs-VO für Österreich beläuft sich auf minus 48 % gegenüber 2005 bis zum Jahr 2030. Laut dem Entwurf zum österreichischen NEKP³⁵³ zeigt das Szenario „With Additional Measures“ (WAM), dass mit bereits implementierten und weiteren geplanten Maßnahmen eine Reduktion von 35 % bis zum Jahr 2030 gegenüber 2005 erreicht werden kann. Das setzt jedoch voraus, dass alle geplanten Maßnahmen umgesetzt werden. Und auch dann fehlen noch 13 %-Punkte, für die es weitere Maßnahmen braucht.³⁵⁴

Während der Emissionshandel für die emissionsintensive Industrie und Teile des Energiesektors für Österreich unionsrechtlich vorgegeben ist, bestehen nationale Spielräume in den Sektoren außerhalb des Emissionshandels. In diesem Bereich soll das KSG³⁵⁵ die Klimapolitik koordinieren.³⁵⁶ Nach der Langbezeichnung geht es im KSG um die „Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und [...] Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz“. Nach § 1 soll das KSG „eine koordinierte Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz ermöglichen“. Doch in der Literatur wird die

abgerufen 6.5.2024).

³⁵² Umweltbundesamt, Ausblick Treibhausgas-Emissionen 2023.

³⁵³ Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Entwurf zur öffentlichen Konsultation, Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich Periode 2021-2030, abrufbar unter: https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:34c13640-4532-4930-a873-4ecccc4d3001/NEKP_Aktualisierung_2023_2024_zur_Konsultation_20230703.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024). Dieser NEKP wurde an die Europäische Kommission übermittelt, nach einem regierungsinternen Streit aber wieder zurückgezogen. Im Dezember 2023 eröffnete die EU-Kommission wegen des fehlenden Entwurfs ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich.

³⁵⁴ Siehe Kapitel 2.4.

³⁵⁵ Siehe Kapitel 3.3.4.

³⁵⁶ APCC (2023), APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben), Kapitel 11. Recht, 351.

„Steuerungs- und Durchsetzungskraft [...] als gering eingeschätzt“³⁵⁷. Das KSG wird als „Auftrags- und Verhandlungsgesetz“ beschrieben, das lediglich das Prozedere für die Verteilung von THG-Höchstmengen nach Wirtschaftssektoren festlegt. „Es normiert aber keinerlei Rechte oder Verpflichtungen der Rechtsunterworfenen.“³⁵⁸ Es „definiert keine Schutzziele, erschließt keine Finanzmittel und legt keine Kompetenzen fest, [...]“.³⁵⁹ Im Evaluierungsgutachten zum KSG führen *Schulev-Steindl/Hofer/Franke* mehrere strukturelle Schwächen wie das Fehlen eines substanziellen Governance-Mechanismus und einer regelmäßigen Evaluierung der Maßnahmenplanung sowie die mangelnde Relevanz der sektorspezifischen Höchstmengen an.³⁶⁰ Das KSG ist also ein Gesetz mit großen strukturellen Schwächen und nach 2020 durch das Fehlen der Festlegung von THG-Reduktionszielen zum Großteil wirkungslos. Für *Ennöckl* erweist sich die Struktur des KSG „jedenfalls als völlig unzureichend [...] auch nur die Vorgaben des „Fit for 55“-Gesetzespakets der EU (Klimaneutralität bis 2050) zu erreichen.“³⁶¹ Vor diesem Hintergrund ist „eine völlige Überarbeitung“ des KSG erforderlich.³⁶² Für eine wirksame Klimapolitik braucht es ein KSG mit wissenschaftlich fundierten Reduktionspfaden in Einklang mit den unionsrechtlichen THG-Reduktionszielen und mit effektiven Sanktionsmechanismen. In der *Klimaklage Kinderrechte* wurde mit dem Argument der Verletzung der Kinderrechte durch die Wirkungslosigkeit des KSG die Aufhebung einzelner Passagen bzw des gesamten KSG beantragt.³⁶³

Die Kompetenzen im österreichischen Klimaschutzrecht sind zersplittert. Um umfassende Klimaschutzregelungen möglich zu machen und einheitliche Klimaschutzstandards zu etablieren wird in der Literatur eine eigene Bedarfskompetenz für Klimaschutzmaßnahmen auf Bundesebene für notwendig erachtet.³⁶⁴ *Ennöckl* hält die Einführung einer solchen Bedarfskompetenz für unerlässlich, da mit dem aktuellen Kompetenzrahmen „die für die Einhaltung der Ziele [...] des „Fit for 55“- Gesetzespakets der EU notwendige Dynamik im Klimaschutzrecht nicht erreicht werden“ kann.³⁶⁵

³⁵⁷ APCC (2023), APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben), Kapitel 11. Recht, 351.

³⁵⁸ *Ennöckl*, (Teil 2), RdU 2022, 188.

³⁵⁹ *Ennöckl*, ÖJZ 2020, 307.

³⁶⁰ *Schulev-Steindl/Hofer/Franke*, Gutachten, 3.

³⁶¹ *Ennöckl*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 120.

³⁶² *Ennöckl*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 120.

³⁶³ Siehe Kapitel 6.4.

³⁶⁴ APCC (2023), APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben), Kapitel 11. Recht, 352.

³⁶⁵ *Ennöckl*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 89.

8.2 Prozessuales Recht

Die Rechtsanwältin *Michaela Krömer* beschreibt im Zusammenhang mit der Entscheidung des VfGH zur *Klimaklage Subventionen* das Rechtsschutzdefizit plakativ so „*Rechte, die ich nicht einfordern kann, sind nicht mehr wert als ein Stück Papier*“³⁶⁶. Grundsätzliche Voraussetzung für die Durchsetzung von Rechten durch Betroffene sind Beschwerdemöglichkeiten in den jeweiligen Normen oder auf verfassungsrechtlicher Ebene vor dem VfGH.

Das KSG sieht „*weder rechtliche Beschwerdemöglichkeiten noch Sanktionsmechanismen vor, wenn Reduktionsziele nicht eingehalten werden oder inadäquat sind.*“³⁶⁷

Auf verfassungsrechtlicher Ebene begründen sowohl der „umfassende Umweltschutz“ iSd BVG Nachhaltigkeit als Staatsziel als auch das „hohe Umweltschutzniveau“ in Art 37 GRC als Grundsatzbestimmung kein subjektives, dh vor Gericht durchsetzbares Recht.³⁶⁸

Die EMRK steht in Österreich im Verfassungsrang und ist unmittelbar anwendbar. Die EMRK sieht ebenfalls kein subjektives Grundrecht auf Umwelt- und Klimaschutz vor, doch der EGMR hat in seiner Judikatur regelmäßig staatliche Schutzpflichten im Zusammenhang mit dem Umweltschutz aus anderen Konventionsrechten, insbesondere aus Art 8 EMRK (Familien- und Privatleben) ableitet. Am 9. April 2024 hat der EGMR in seiner richtungsweisenden Entscheidung zur Beschwerde der *Schweizer KlimaSeniorinnen* erstmals explizit festgestellt, dass unzureichende staatliche Klimaschutzmaßnahmen eine Verletzung des Art 8 EMRK darstellen.³⁶⁹

In Österreich besteht keine Möglichkeit Grundrechtsverletzungen durch die Untätigkeit des Gesetzgebers geltend zu machen. Der VfGH ist lediglich „negativer Gesetzgeber“, der Normen auf ihre Verfassungsmäßigkeit prüft. Individualanträge nach Art 140 B-VG können daher immer nur Streichungen in bestehenden Gesetzen fordern. Dass Behörden in Österreich nicht für Untätigkeit im Klimaschutz belangt werden können, belegte für *Ennöckl* 2020, dass „*das österreichische Rechtsschutzsystem im Umweltrecht [...] dem europäischen Niveau meilenweit*

³⁶⁶ *Krömer*, Klimaschutz als Menschenrecht, vierte Podiumsdiskussion der Veranstaltungsreihe in der Diplomatischen Akademie Wien, 5. Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.bmj.gv.at/themen/Fokusthemen/Justiz-spricht/Klimaschutz-als-Menschenrecht.html> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³⁶⁷ *Krömer*, NR 2021, 179.

³⁶⁸ Siehe Kapitel 7.3.1.

³⁶⁹ Siehe Kapitel 3.1.4.

hinterher [hinkt].³⁷⁰

Der Geltendmachung von Grundrechten beim VfGH im Wege der Normenkontrolle stehen wiederum die strengen Anforderungen der Antragslegitimation nach Art 140 B-VG entgegen. Der Nachweis der Antragslegitimation im Sinne einer rechtlichen, aktuellen und unmittelbaren Betroffenheit stellt eine wesentliche Herausforderung dar. Die nach Ansicht des VfGH fehlende Antragslegitimation hat beispielsweise zur Ablehnung der *Klimaklage Subventionen* geführt, dem Argument der faktischen Betroffenheit wurde nicht gefolgt.

Diese engen Vorgaben der Antragslegitimation für Individualanträge nach Art 140 B-BVG verdeutlichen für *Gstöttner/Hahnenkamp* ein grundsätzliches Rechtsschutzdefizit in Österreich: „(Wie) kann der (fehlende) Schutz von Allgemeininteressen durch allgemeine Rechtsvorschriften [...] ohne persönliche rechtliche Betroffenheit iSd Art 139 und 140 B-VG gerichtlich eingefordert werden?“³⁷¹ Der Antragslegitimation komme so die Rolle eines „Türhüters“ für den Erfolg von Klimaklagen zu.³⁷²

Bei der *Klimaklage Kinderrechte*, die sich in der Argumentation auf im Verfassungsrang stehende subjektive Rechte von Kindern bezog, ließ der VfGH die Frage der persönlichen Betroffenheit offen, lehnte aber den Individualantrag aus einem anderen formalen Grund ab, nämlich dass der Anfechtungsumfang zu eng gewählt worden wäre. Auch in diesem Verfahren äußerte sich der Gerichtshof nicht zu den inhaltlichen Argumenten. *Fuchs* wies im Zusammenhang mit der *Klimaklage Kinderrechte* darauf hin, dass „allzu rigorose Prozessvoraussetzungen [...] nicht zum Hemmschuh für die rechtsstaatliche Durchsetzung von Kinderrechten werden“ sollen.³⁷³

Der VfGH legte also in beiden Fällen die formalen Anforderungen sehr restriktiv aus, fasste die Ablehnungen sehr knapp und nahm zu den inhaltlichen Argumenten nicht Stellung. Im Gegensatz dazu legte das deutsche BVerfG in seinem *Klimabeschluss*³⁷⁴ das Kriterium der Betroffenheit bereits weiter als bisher aus.³⁷⁵ Das Gericht stellte auf die faktische und nicht die

³⁷⁰ Ennöckl, Expertenhearing zum Klimavolksbegehren im Umweltausschuss, 16.12.2020.

³⁷¹ *Gstöttner/Hahnenkamp*, Juridikum 2023, 278.

³⁷² *Gstöttner/Hahnenkamp*, Juridikum 2023, 278.

³⁷³ *Fuchs*, Vortrag „Das BVG Kinderrechte und seine Umsetzung in Österreich: Rückblick und Potenziale“ anlässlich der Konferenz „Kinderrechte als Chance und Auftrag im Klimaschutz“ am 21.11.2023 in Wien.

³⁷⁴ Siehe Kapitel 5.2.2.

³⁷⁵ *Gstöttner/Hahnenkamp*, Juridikum 2023, 281.

rechtliche Betroffenheit ab.³⁷⁶ Bezugnehmend auf den Klimabeschluss des deutschen BVerfG³⁷⁷ und die Entscheidung des niederländischen Hoge Raads³⁷⁸ kam *Ennöckl* zu dem Schluss, „*dass in Österreich kein effektiver Rechtsschutz iSd Art 13 EMRK offensteht*“.³⁷⁹ Dies gilt auch mit Blick auf die jüngste Entscheidung des EGMR zur Betroffenheit von Menschenrechten durch mangelnde Klimaschutzmaßnahmen.³⁸⁰

Als eine Hürde für strategische Klimaklagen sind auch die hohen Kosten zu sehen, wie Gerichtsgebühren, Anwaltskosten und Honorare für Sachverständigen-Gutachten. Für die Finanzierung müssen oft Spenden organisiert werden, wofür es die Unterstützung durch NGOs braucht.

Ein restriktiver Gerichtszugang im Zusammenhang mit der Klimakrise steht der Entwicklung und den Zielsetzungen der Aarhus-Konvention entgegen, die auch als integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung gilt.³⁸¹ Art 9 Abs 3 der Konvention fordert, „*dass Mitglieder der Öffentlichkeit [...] Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen*.“

Ein Grundrecht auf Klimaschutz verbunden mit einer Beschwerdemöglichkeit wie in der Kurzstudie von *Ennöckl* zu den Möglichkeiten einer Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz³⁸² vorgeschlagen würde bedeuten, dass der Klimaschutz zwingend in der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Grundrechtseingriffen und in der Interessensabwägung berücksichtigt werden müsste und die Hürden der Antragslegitimation deutlich reduziert und damit der Rechtsschutz verbessert würde. Um auch adäquate Rechtsmittel gegen behördliche Untätigkeit zu schaffen, schlägt *Ennöckl* die Integration eines den Regelungen zum Anspruch auf Luftqualitätspläne durch Betroffene und Umweltorganisationen gleichartiges System des Rechtsschutzes vor. Die Vorschläge fanden jedoch mangels politischer Unterstützung keine Umsetzung.

³⁷⁶ Krömer, Interview im VCÖ-Magazin, Oktober 2022.

³⁷⁷ Siehe Kapitel 5.2.2.

³⁷⁸ Siehe Kapitel 5.1.

³⁷⁹ *Ennöckl*, (Teil 2), RdU 2022, 189.

³⁸⁰ Siehe Kapitel 3.1.4.

³⁸¹ *Weichsel-Goby*, Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 502.

³⁸² Siehe Kapitel 7.3.2.

9 Ausblick

Das Urteil des EGMR vom 9. April 2024 zur Beschwerde der *Schweizer KlimaSeniorinnen* wurde in ersten Reaktionen als „juristischer Paukenschlag“³⁸³ bezeichnet, der EGMR hat damit „juristisches Neuland“³⁸⁴ geschaffen. Es ist zu erwarten, dass der EGMR nach dieser richtungsweisenden Entscheidung in naher Zukunft auch in den sechs noch anhängigen Verfahren zum Klimawandel³⁸⁵ Entscheidungen treffen wird, darunter auch zur Beschwerde *Müllner gegen Österreich*.³⁸⁶ Der EGMR hat in seiner Entscheidung erstmals festgestellt, dass zur Erfüllung der staatlichen Schutzpflichten im Zusammenhang mit dem Klimawandel ua die Festlegung von Emissionszielen, die Einführung geeigneter Vorschriften und die Überwachung der Umsetzung erforderlich sind. Er hat weiters das Erfordernis der Zulässigkeit nationaler Beschwerdemöglichkeiten hervorgehoben und die Zulässigkeit von Vereinen, die die Interessen von durch die Folgen des Klimawandels Betroffenen vertreten, als Bf festgestellt. Es ist daher damit zu rechnen, dass unter Bezugnahme auf dieses Urteil weitere Klimaklagen vor dem EGMR folgen werden. Die Entscheidung wird auch eine wichtige Referenz in der Argumentation bei Verfahren zum Klimawandel bilden. Auch eine Anpassung der Rechtsprechung bei menschenrechtsbasierten Klagen ist zu erwarten.

Die EMRK steht in Österreich im Verfassungsrang, die Judikatur des EGMR ist daher für die Interessensabwägung durch den VfGH von Relevanz, der Klimaschutz hat durch die EGMR-Entscheidung an Bedeutung gewonnen. Es bleibt abzuwarten ob der VfGH seine restriktive Auslegung der Antragslegitimation in Reaktion auf die Entscheidung anpassen wird.

Mit *Müllner gegen Österreich* ist derzeit eine Beschwerde gegen Österreich beim EGMR anhängig. Ein Vergleich zum Verfahren der *Schweizer KlimaSeniorinnen* stellt sich so dar: Einerseits argumentierte der Bf die besondere Betroffenheit ähnlich mit den schwerwiegenden Auswirkungen von Hitze auf seine Gesundheit, andererseits trat er als Individualkläger auf. Der EGMR gab jedoch nur der Beschwerde des Schweizer Vereins und nicht der einzelnen Betroffenen statt. Ob eine vergleichbare Beschwerde eines Vereins gegen Österreich Chancen

³⁸³ Verheyen/Winter, Die Klimaseniorinnen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, erstellt für Greenpeace, 10.4.2024, 1.

³⁸⁴ Ennöckl zitiert in *DerStandard*, Wie sich die Verurteilung der Schweiz auf Österreich auswirkt – in drei Punkten, 10.4.2024, abrufbar unter: <https://www.derstandard.at/story/3000000215249/wie-sich-die-verurteilung-der-schweiz-auf-oesterreich-auswirkt-in-drei-punkten> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

³⁸⁵ Siehe Kapitel 5.4.

³⁸⁶ Siehe Kapitel 6.5.1.

auf Erfolg hätte, wurde in ersten Einschätzungen unterschiedlich gesehen. *Obwexer* sieht den Unterschied zur Schweiz darin, dass Österreich ohnehin an die EU-Klimaziele gebunden wäre.³⁸⁷ Für *Ennöckl* sind die Schweiz und Österreich „*durchaus vergleichbar*“. Es fehlen konkrete Maßnahmen im KSG, der NEKP wurde noch nicht an die EU übermittelt und Österreich liegt deutlich unter dem Reduktionspfad.³⁸⁸

Angesichts einerseits der rasanten Veränderung des Klimas mit den dramatischen aktuellen und künftigen Folgen und andererseits der ständigen Weiterentwicklung im Klimaschutzrecht ist jedenfalls mit einer Zunahme von Klimaklagen zu rechnen. Klimaklagen werden „*auch künftig eine wichtige ergänzende Rolle überall dort in der Klimabewegung einnehmen (müssen), wo grundlegende Rechtspositionen durch die Politik nicht gewahrt und Menschenrechte verletzt werden.*“³⁸⁹

³⁸⁷ *Obwexer*, zitiert in *DerStandard*, Wie sich die Verurteilung der Schweiz auf Österreich auswirkt – in drei Punkten, 10.4.2024.

³⁸⁸ *Ennöckl* zitiert in *DerStandard*, Wie sich die Verurteilung der Schweiz auf Österreich auswirkt – in drei Punkten, 10.4.2024.

³⁸⁹ *Krömer/Graber/Fitz*, Kippunkte, Strategien im Ökosystem der Klimabewegung, 303.

10 Abstract

10.1 Deutsch

Die vorliegende Masterarbeit untersucht das Rechtsschutzdefizit im österreichischen Klimaschutzrecht. Als Ausgangspunkt wird das Klimaschutzrecht dargestellt, das auf drei Ebenen relevant ist: international (Pariser Übereinkommen), unionsrechtlich („Fit für 55“ Paket) und national. Die menschenrechtliche Dimension der Klimakrise spielt eine zunehmende Rolle. Klimaschutzrecht als Querschnittmaterie ist in vielen Rechtsbereichen relevant und in Österreich auch kompetenzrechtlich zersplittert.

Anschließend werden internationale und österreichische Klimaklagen analysiert. Auf EU-Ebene und in Österreich ist die bisherige THG-Emissionsreduktion nicht ausreichend, um die wissenschaftlich abgeleiteten Reduktionsziele einzuhalten. Angesichts der Dringlichkeit des Handlungsbedarfs stellen Klimaklagen ein wichtiges strategisches Instrument dar, um mit rechtlichen Mitteln mehr staatlichen Klimaschutz einzufordern. Vorgebracht werden sowohl die unzureichenden Maßnahmen als auch fehlender Rechtsschutz. Die österreichischen Klimaklagen vor dem VfGH wurden bisher aus formalen Gründen abgewiesen; der VfGH befasste sich nicht mit den inhaltlichen Argumenten. Zwei Kläger wandten sich daher an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).

Es folgt die Beschreibung des Vorschlags für ein verfassungsrechtlich verankertes, mit einer Beschwerdemöglichkeit verbundenes Grundrecht auf Klimaschutz.

Abschließend wird das Rechtsschutzdefizit in Österreich zusammengefasst. Einerseits reichen die Klimaschutzmaßnahmen nicht zur Erreichung der Reduktionsziele aus. Andererseits kann nicht gegen die Untätigkeit des Gesetzgebers vorgegangen werden und es fehlt eine wirksame Beschwerdemöglichkeit. Ein Grundrecht auf Klimaschutz würde dieses Rechtsschutzdefizit beheben. Der diesbezügliche Vorschlag fand jedoch mangels politischer Unterstützung keine Umsetzung.

Als Ausblick wird das richtungsweisende Urteil des EGMR vom April 2024 behandelt. Es bestätigte erstmals die Zulässigkeit einer Klimaklage vor dem EGMR und stellte fest, dass unzureichende staatliche Klimaschutzmaßnahmen Menschenrechte verletzen. Auf dieser Grundlage sind weitere Klimaklagen und eine Anpassung der Rechtsprechung zu erwarten.

10.2 Englisch

This master's thesis examines the legal protection deficit in Austrian climate protection law. As a starting point, climate protection law is presented, which is relevant on three levels: international (Paris Agreement), EU law (“Fit for 55” package) and national. The human rights dimension of the climate crisis is playing an increasingly important role. Climate protection law as a cross-sectional issue is relevant in many legal areas and in Austria is also fragmented in terms of competence.

International and Austrian climate lawsuits are then analysed. At EU level and in Austria, the reduction in GHG emissions to date is not sufficient to meet the scientifically derived reduction targets. In view of the urgency of the need for action, climate lawsuits are an important strategic instrument for demanding more government climate protection by legal means. Both the inadequate measures and the lack of legal protection are being put forward. The Austrian climate lawsuits before the Austrian Constitutional Court have so far been dismissed on formal grounds; the Austrian Constitutional Court has not dealt with the substantive arguments. Two plaintiffs therefore turned to the European Court of Human Rights (ECHR).

This is followed by a description of the proposal for a fundamental right to climate protection enshrined in the constitution and linked to a right of appeal.

Finally, the legal protection deficit in Austria is summarized. On the one hand, the climate protection measures are not sufficient to achieve the reduction targets. On the other hand, it is not possible to take action against the legislator's inaction and there is no effective means of appeal. A fundamental right to climate protection would remedy this lack of legal protection. However, the proposal in this regard was not implemented due to a lack of political support.

The landmark ruling of the ECHR from April 2024 is dealt with as an outlook. It confirmed the admissibility of a climate action before the ECHR for the first time and found that inadequate state climate protection measures violate human rights. On this basis, further climate claims and an adaptation of case law can be expected.

Widmung

Ich widme diese Masterarbeit meinem wunderbaren Sohn und seiner Generation.

Literaturverzeichnis

APCC (2023), APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben), Springer Spektrum: Berlin, Heidelberg.

APCC (2023), APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben), Kapitel 11. Recht, 351.

Austrian Panel on Climate Change, APCC (2014): Zusammenfassung für Entscheidungstragende (ZfE), in: Österreichischer Sachstandsbericht Klimawandel 2014 (AAR14), Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, abrufbar unter: https://austriaca.at/0xc1aa500e_0x0031456f.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Baumgartner/Niederhuber, Klimaschutz und UVP, in *Ennöckl* (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 267.

Bertelsmann Stiftung, Geteilte Verantwortung beim globalen Klimaschutz Historische, aktuelle und treuhänderische Haftung in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern, abrufbar unter:

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT_NW_Geteilte_Verantwortung_globaler_Klimaschutz.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Binder/Ritter, Klimaschutz und Völkerrecht, in *Ennöckl* (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 1.

Braig, Ehlers-Hofherr, Diese andere Potenzielle Katastrophe: Wie kann der EGMR dazu beitragen, die Klimakrise einzudämmen? NuR (2020), 589.

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Entwurf zur öffentlichen Konsultation, Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich Periode 2021-2030, abrufbar unter:

https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:34c13640-4532-4930-a873-4ecccc4d3001/NEKP_Aktualisierung_2023_2024_zur_Konsultation_20230703.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Burtscher/Schindl, Klimaklagen: eine Zeitenwende, ÖJZ 2022, 649.

Buss, Der VfGH kann sich nicht für den Klimawandel erwärmen – Die „erste Klimaklage“ Österreichs, SPWR 2021, 127.

Calliess, Der Klimaschutz führt ein verfassungsrechtliches Schattendasein, Ein Interview, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, abrufbar unter:

<https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/der-klimaschutz-fuehrt-ein-verfassungsrechtliches-schattendasein> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Calliess, Möglichkeiten und Grenzen eines „Klimaschutz durch Grundrechte“ (Klimaklagen), Zugleich ein Beitrag zum Vorschlag von Ferdinand von Schirach für ein Grundrecht auf Umweltschutz, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 129, abrufbar unter:

https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper129-Calliess/BOB129-Calliess-final1.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Climate Change Center Austria, CCCA – das Klimaforschungsnetzwerk Österreich, abrufbar unter: <https://ccca.ac.at/ueber-ccca> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Climate Change Center Austria, CCCA Fact Sheet #40/2022, abrufbar unter https://ccca.ac.at/fileadmin/00_DokumenteHauptmenue/02_Klimawissen/FactSheets/40_treibhausgas_budget_202212.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Climate Change Center Austria, Hintergrundpapier zu globalen und nationalen Treibhausgasbudgets:

https://www.ccca.ac.at/fileadmin/00_DokumenteHauptmenue/02_Klimawissen/Papiere/THG-Budget_Hintergrundpapier_CCCA.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Climate Change Center Austria, Presseaussendung vom 20.3.2023, abrufbar unter: https://ccca.ac.at/fileadmin/00_DokumenteHauptmenue/2023/CCCA-Presseaussendung_zur_Veroeffentlichung_des_IPCC_Synthese_Berichts_20.3.2023.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle, Synthesebericht zum Sechsten IPCC-Sachstandsbericht (AR6) Hauptaussagen aus der Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung (SPM), Version vom 11. Juli 2023, C.1.

DerStandard, VfGH weist Klimaklage von Kindern zurück – Rechtsanwältin strebt weitere Verfahren an, 7.7.2023: <https://www.derstandard.at/story/3000000177929/kinder-klimaklage-vom-vfgh-aus-formalen-gruenden-zurueckgewiesen> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Ennöckl, Expertenhearing zum Klimavolksbegehren im Umweltausschuss, XXVII. Gesetzgebungsperiode, Aufzeichnung vom 16.12.2020, abrufbar unter: <https://www.parlament.gv.at/aktuelles/mediathek/XXVII/VER/20/?1=1> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Ennöckl, Klimaklagen – Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht (Teil 1), RdU 2022, 137.

Ennöckl, Klimaklagen – Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht (Teil 2), RdU 2022, 184.

Ennöckl, Klimaschutz und Verfassung, in *Ennöckl* (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 75.

Ennöckl, Klimaschutzgesetz - Österreich, in *Ennöckl* (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 105.

Ennöckl, Kurzstudie „Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz“, III-365 der Beilagen XXVII. GP – Bericht – 02 Hauptdokument, Juni 2021 abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/III/365/imfname_987168.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Ennöckl, Vorwort, in *Ennöckl* (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, V.

Ennöckl, Wie kann das Recht das Klima schützen? ÖJZ 2020, 302.

Ennöckl, zitiert in *DerStandard*, Wie sich die Verurteilung der Schweiz auf Österreich auswirkt – in drei Punkten, 10.4.2024, abrufbar unter:

<https://www.derstandard.at/story/3000000215249/wie-sich-die-verurteilung-der-schweiz-auf-oesterreich-auswirkt-in-drei-punkten> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Europäische Kommission, Konferenz zur Zukunft Europas - Bericht über das Endergebnis, Factsheet, 9. Mai 2022, Brüssel, abrufbar unter:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/FS_22_2942 (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Europäischer Rat, Konferenz zur Zukunft Europas, abrufbar unter:

<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/conference-on-the-future-of-europe/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

European Commission, 2040 climate target, abrufbar unter: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/2040-climate-target_en (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

European Court of Human Rights, Factsheet – Climate change, April 2024, abrufbar unter:

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_climate_change_eng (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

European Court of Human Rights, Press Release, The Court has declared inadmissible the applications lodged against Portugal and 32 other States on the issue of climate change, 9.4.2024, abrufbar unter:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:\[%22003-7919494-11026295%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:[%22003-7919494-11026295%22]}) (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

European Court of Human Rights, Press Release, Violations of the European Convention for failing to implement sufficient measures to combat climate change, 9.4.2024, abrufbar unter: [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:\[%22003-7919428-11026177%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:[%22003-7919428-11026177%22]}), abgerufen (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

European Court of Human Rights, Questions and Answers on the rulings in three cases concerning climate change, 9. April 2024, abrufbar unter: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/press-q-a-climate-cases-eng> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

European Environmental Bureau, Briefing: Access to Justice in the Effort Sharing Regulation, abrufbar unter: https://eeb.org/wp-content/uploads/2022/08/Access-to-Justice-in-the-Effort-Sharing-Regulation-_Update-final-1.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

European Parliament, Procedure 2021/0200 (COD), 8.6.2022, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0232_EN.html (zuletzt abgerufen 6.5.2024)

European Parliamentary Research Service, PE 739.382 – March 2023, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739382/EPRS_ATA\(2023\)739382_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739382/EPRS_ATA(2023)739382_EN.pdf) (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

European Scientific Advisory Board on Climate Change, Towards EU climate neutrality Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024, abrufbar unter: <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Fitz, Klimaklagen, in *Ennöckl* (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 517.

Fitz/Hofer/Krömer/Schulev-Steindl/Stangl, Klimaschutzgesetz für Österreich, Juristische Vorschläge basierend auf den Forderungen des Klimavolksbegehrens, abrufbar unter: <https://klimavolksbegehren.at/wp-content/uploads/2024/01/KVB-Juristische-Vorschlaege.pdf> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Fuchs, Vortrag „Das BVG Kinderrechte und seine Umsetzung in Österreich: Rückblick und Potenziale“ anlässlich der Konferenz „Kinderrechte als Chance und Auftrag im Klimaschutz“ am 21.11.2023 in Wien.

Global 2000, *Presseaussendung*, Klimaschützer:innen ziehen mit Klimaklage vor Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, 10.11.2023, abrufbar unter: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20231110_OT0016/klimaschuetzerinnen-ziehen-mit-klimaklage-vor-europaeischen-gerichtshof-fuer-menschenrechte (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Graber, Kinderrechte, Klimakrise und der fehlende Rechtsschutz, in *DerStandard Blog*: Klimakrise und Recht am 11.12.2023, abrufbar unter <https://www.derstandard.at/story/3000000198471/kinderrechte-klimakrise-und-der-fehlende-rechtsschutz> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Graber, VfGH bestätigt gravierendes Rechtsschutzdefizit in der Klimakrise, *Umweltrechtsblog* am 12.7.2023, abrufbar unter: <https://www.umweltrechtsblog.at/post/vfgh-best%C3%A4tigt-gravierendes-rechtsschutzdefizit-in-der-klimakrise> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Graser, Vermeintliche Fesseln der Demokratie: Warum die Klimaklagen ein vielversprechender Weg sind, *ZUR* 2019, 271.

Greenpeace, Herber Rückschlag für verbindlichen Ausstieg aus fossiler Energie, 17.10.2023, abrufbar unter: <https://greenpeace.at/presse/greenpeace-zu-ewg-herber-rueckschlag-fuer-verbindlichen-ausstieg-aus-fossiler-energie/> (zuletzt abgerufen: 6.5.2024).

Greenpeace, Kipppunkte im Klima gefährden auch die Artenvielfalt, abrufbar unter: <https://www.greenpeace.de/biodiversitaet/artenkrise/kipppunkte-klima-gefaehrden-artenvielfalt> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Gstöttner/Hahnenkamp, Bleibt die Antragslegitimation Türhüter für Klimaklagen? *Juridikum* 2023, 277.

Handig/Stangl, Klimaschutz und Unionsrecht, in *Ennöckl* (Hrsg), *Handbuch Klimaschutzrecht* 2023, 39.

Hiptmayr, *Dzugang*, in *Profil*, Was wurde eigentlich aus den Forderungen des Klimarats? 14.12.2022, abrufbar unter: <https://www.profil.at/wissenschaft/was-wurde-eigentlich-aus-den-forderungen-des-klimarats/402282383> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Intergovernmental Panel on Climate Change, About the IPCC, abrufbar unter: <https://www.ipcc.ch/about/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Intergovernmental Panel on Climate Change, Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Summary for Policymakers.

Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.

JuraForum.de, Lexikon, Eintrag Soft Law: „Der Begriff Soft Law [...] bezeichnet eine nicht rechtsverbindliche Übereinkunft, Absichtserklärung oder Leitlinie.“, abrufbar unter: <https://www.juraforum.de/lexikon/soft-law> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, Mohr Siebeck Tübingen, 2022.

Klimadashboard: <https://klimadashboard.at/emissionen/treibhausgasbudget> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Klimarat der Bürgerinnen und Bürger, Klimaneutralität bis 2040: Die Empfehlungen, Juni 2022, abrufbar unter: <https://klimarat.org/wp-content/uploads/Klimarat-Endbericht-WEB.pdf> abgerufen (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Klimavolksbegehren, Presseaussendung, Österreichweiter Schulterschluss zum Start des Klimavolksbegehrens, 27.8.2019, abrufbar unter: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190827_OT0058/oesterreichweiter-schulterschluss-zum-start-des-klimavolksbegehrens (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Krömer, Klimaschutz als Menschenrecht, vierte Podiumsdiskussion der Veranstaltungsreihe in der Diplomatischen Akademie Wien, 5. Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.bmj.gv.at/themen/Fokusthemen/Justiz-spricht/Klimaschutz-als-Menschenrecht.html> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Krömer, Mit Recht gegen das Rechtsschutzdefizit im Klimaschutz. Die rechtliche Strategie der österreichischen Klimaklage, NR 2021, 178.

Krömer, Wir haben beim Klimaschutz ein Rechtsschutzdefizit, Interview im VCÖ-Magazin, Oktober 2022, abrufbar unter: <https://vcoe.at/news/details/michaela-kroemer-direkt-gefragt> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Krömer/Graber/Fitz, Verein CLAW – Initiative für Klimarecht, in *Greibenjak* (Hsg) Kippunkte, Strategien im Ökosystem der Klimabewegung, UNRAST-Verlag, Münster 2024, 296.

Madner/Schulev-Steindl, Dritte Piste – Klimaschutz als Willkür? ZÖR 2017, 589.

- Madner/Schulev-Steindl*, VfGH interpretiert Klimaschutz entschlossen weg, in *Die Presse*, 28.3.2018, abrufbar unter: <https://www.diepresse.com/5245242/vfgh-interpretiert-klimaschutz-entschlossen-weg> (zuletzt abgerufen: abgerufen 6.5.2024).
- Merli*, Ein seltsamer Fall von Willkür: Die VfGH-Entscheidung zur Dritten Piste des Flughafens Wien, wbl 2017, 682.
- Multiple Sklerose Gesellschaft Wien*, Uhthoff-Phänomen, abrufbar unter: <https://www.msges.at/leben-mit-ms/leichter-leben-mit-ms/uhthoff-phaenomen/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).
- Novak*, Replik - Mit Grundrechten spielt man nicht, in *Die Presse*, 12.4.2023, abrufbar unter: <https://www.diepresse.com/6274919/mit-grundrechten-spielt-man-nicht> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).
- Obwexer*, zitiert in *DerStandard*, Wie sich die Verurteilung der Schweiz auf Österreich auswirkt – in drei Punkten, 10.4.2024, abrufbar unter: <https://www.derstandard.at/story/3000000215249/wie-sich-die-verurteilung-der-schweiz-auf-oesterreich-auswirkt-in-drei-punkten> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).
- Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, 13. Auflage, Wien 2022.
- Peyerl*, Der nationale Emissionshandel, in *Ennöckl* (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 171.
- Politlexikon für Junge Leute*, Eintrag Zivilgesellschaft, abrufbar unter: <https://www.politiklexikon.at/zivilgesellschaft/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).
- Prager*, Der Klimarat hat 93 Empfehlungen formuliert, umgesetzt ist bisher wenig, in *DerStandard*, 5.6.2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000172694/93-empfehlungen-des-klimar> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).
- RechtEasy.at*, Eintrag Popularklage, abrufbar unter: <https://www.rechteasy.at/wiki/popularklage/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).
- Sabin Center for Climate Change Law*, Climate Change Litigation Databases: <https://climatecasechart.com/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).
- Sabin Center for Climate Change Law*, Climate Change Litigation Databases: Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 other states: <https://climatecasechart.com/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Saurer/Purnhagen: Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, ZUR 2016/27, 16.

Schirach, Jeder Mensch, Luchterhand Literaturverlag, München, 2021.

Schnedl, Die Rolle der Gerichte im Klimaschutz, in: *Kirchengast/Schulev-Steindl/Schneid (Hrsg)*, Klimaschutzrecht zwischen Wunsch und Wirklichkeit 2018, 128.

Schulev-Steindl/Hofer/Franke, Gutachten Evaluierung des Klimaschutzgesetzes, Universität Graz, 30.7.2020, abrufbar unter:
https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/nat_klimapolitik/klimaschutzgesetz.html (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Schulev-Steindl/Kerschner, Klimaklage: VfGH weist Individualantrag gegen steuerliche Begünstigung der Luftfahrt zurück, RdU 2020, 251.

Steininger/Riahi/Stagl/Kromp-Kolb/Kirchengast et al., Nationaler Energie- und Klimaplan (NEKP) für Österreich - Wissenschaftliche Bewertung der in der Konsultation 2023 vorgeschlagenen Maßnahmen, CCCA, Wien, 2024, abrufbar unter:
https://ccca.ac.at/fileadmin/00_DokumenteHauptmenue/02_Klimawissen/RefNEKP/Bericht/NEKP_Wissenschaftliche_Bewertung_der_Massnahmen_der_Stellungnahmen_Februar2024.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Stiftung Jeder Mensch e.V., Initiative „Jeder Mensch“: Mehr als 250.000 Menschen fordern bereits neue EU-Grundrechte, Presseaussendung, 22.2.2022, abrufbar unter:
https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20220222_OTS0034/initiative-jeder-mensch-mehr-als-250000-menschen-fordern-bereits-neue-eu-grundrechte-bild (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Tretter, Modul “Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte“, Unterlage „Einführung in das Thema“, Studium Generale, Universität Wien, Wintersemester 2019/20.

Umweltbundesamt, Höchstwerte von Methan und Kohlenstoffdioxid, 3.5.2023, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.at/news230503-1> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Umweltbundesamt, Presseaussendung, Ausblick Treibhausgas-Emissionen 2023, 28. März 2024, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.at/news240328-treibhausgas-emissionen-ausblick-2023> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Umweltbundesamt Deutschland, Europäische Energie- und Klimaziele, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/europaeische-energie-klimaziele> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

UN Environment Programme, Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review, 12.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Guiding Principles on Business and Human Rights, 2011.

UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, Klima-Lexikon, Eintrag Wetter vs Klima, abrufbar unter <https://unric.org/de/klima-lexikon/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, UN-Generalversammlung verabschiedet wegweisende Klimaresolution, abrufbar unter: <https://unric.org/de/klimaresolution30032023-2/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Verein des österreichischen Klimarats der Bürger:innen, Werte und Mission, abrufbar unter: <https://klimarat-verein.at/werte-mission/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Verheyen/Endres, Wir alle haben ein Recht auf Zukunft, dtv Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, München, 2023.

Verheyen/Winter, Erste Analyse eines juristischen Paukenschlags: Die Klimaseniorinnen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, erstellt für *Greenpeace*, 10.4.2024, abrufbar unter: <https://www.greenpeace.de/publikationen/klimaseniorinnen-europaeischen-gerichtshof-menschenrechte-egmr> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Voenny, Key Challenges for Climate Change Litigation – Human Rights meet Precaution: The Duarte Agostinho Case, *German Yearbook of International Law* 65, 2022, 159.

Wallner/Nigmatullin, Durchsetzbares „Recht auf saubere Energie“ im Gewerberecht? *NR* 2022, Heft 1.

Weber, Emissionszertifikatehandel in *Ennöckl* (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 149.

Weichsel-Goby, Klimaschutz und Zivilgesellschaft in *Ennöckl* (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht 2023, 483.

Wiener Börse, Börselexikon, Eintrag Crowdfunding, abrufbar unter: <https://www.wienerborse.at/wissen/boersenlexikon/buchstabe-c/crowdfunding-definition-im-lexikon/> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Wiener Umwelt Anwaltschaft, Bedrohliche Kipppunkte im Klimasystem, abrufbar unter <https://wua-wien.at/klimaschutz-klimawandelanpassung-und-resilienz/193-weiterfhrende-informationen-zum-thema2/2259-bedrohliche-kipppunkte-klimasystem> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Judikatur

BVwG 2.2.2017, W109 2000179-1, abrufbar unter:

https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2017/20170202_W109-2000179-1291E_decision-1.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

EGMR 9.4.2024, 53600/20, abrufbar unter:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-233206%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-233206%22]}) (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

EuGH 15.7.1963, 25/62, Plaumann & Co/Kommission, ECLI:EU:1963:17.

VfGH 29.6.2017, E 875/2017-32, E 886/2017-31, abrufbar unter:

https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Entscheidung_E_875-2017_Flughafen_dritte_Piste.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

VfGH 30.9.2020, G 144/2020, abrufbar unter:

https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Beschluss_G_144_2020_vom_30._September_2020.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

VfGH 27.6.2023, E 1517/2022-14, abrufbar unter:

https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Erkenntnis_E_1517_2022_vom_27._Juni_2023.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

VfGH 27.6.2023, G 123/2023-12, abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Beschluss_G_123_2023_vom_27._Juni_2023.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

VfGH 27.6.2023, G 106-107/2022, abrufbar unter:

https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Beschluss_G_106-107_2022-_V_140_2022_vom_27._Juni_2023.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Anträge, Beschwerden

Antrag auf Erlassung einer Verordnung nach § 69 GewO über Maßnahmen, die Gewerbetreibende des Handelsgewerbes hinsichtlich bestimmter Waren, die sie erzeugen oder verkaufen im Hinblick auf die Vermeidung einer Gefährdung von Leben und Gesundheit von Menschen durch die Klimakrise und zur Vermeidung von Belastungen der Umwelt durch die Klimakrise zu treffen haben (zeitlich gestaffeltes Verbot des Verkaufs fossiler Energieträger), 11.5.2021, abrufbar unter:

<https://www.global2000.at/sites/global/files/Antrag-Klimaschutzverordnung.pdf> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Begehren um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz im Sinne von Art. 25a VwVG sowie Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK, 24.11.2016, abrufbar unter:

https://www.klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2016/11/161124-Gesuch-um-Erlass-anfechtbarer-Verfuegung_final.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Beschwerde Nr. 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen Schweiz an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, 26. November 2020, abrufbar unter:

<https://www.klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2021/01/2020-11-26-KlimaSeniorinnen-Beschwerde-an-den-EGMR-Deutsch.pdf> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Beschwerde Nr. 18859/21, Müllner gegen Österreich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, 25.3.2021, abrufbar unter:

https://www.michaelakroemer.com/wp-content/uploads/2021/04/austrian_climate_lawsuite_ecthr_excerpt.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Beschwerde Nr. 40797/23, GLOBAL 2000 – Friends of the Earth gegen Österreich Österreich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, 8.11.2023.

Individualantrag gem Art 140 Abs 1 B-VG vom 20.2.2020 an den Verfassungsgerichtshof, abrufbar unter:

https://www.michaelakroemer.com/wp-content/uploads/2021/04/Individualantrag_geschwaerzt_.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Individualantrag gem Art 140 Abs 1 B-VG vom 21.2.2023 an den Verfassungsgerichtshof, abrufbar unter:

https://www.climatelaw.at/downloads/Individualantrag_Klimaklage_Kinderrechte.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Individualantrag gem Art 140 Abs 1 B-VG vom 17.11.2023 an den Verfassungsgerichtshof, abrufbar unter:

https://www.climatelaw.at/downloads/2023_11_17%20Antrag_Kinderrechte_2.pdf (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Rechtsgrundlagen

Abgabenänderungsgesetz 2022, BGBl I 2022/108.

Bundesgesetz, mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002, das Immissionsschutzgesetz – Luft und das Wasserrechtsgesetz 1959 geändert werden (Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018), BGBl I 2018/73.

Bundesgesetz, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988, das Normverbrauchsabgabengesetz und das Elektrizitätsabgabengesetz geändert werden, BGBl I 2021/18.

Bundesgesetz über den Ausbau von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz – EAG), BGBl I 2021/150.

Bundesgesetz über den regionalen Klimabonus (Klimabonusgesetz – KliBG), BGBl I 2022/11.

Bundesgesetz über die erneuerbare Wärmebereitstellung in neuen Baulichkeiten (Erneuerbare-Wärme -Gesetz – EWG), BGBl I 2024/8.

Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000), BGBl 1993/697.

Bundesgesetz über die Verbesserung der Energieeffizienz bei Haushalten, Unternehmen und dem Bund sowie Energieverbrauchserfassung und Monitoring (Bundes-Energieeffizienzgesetz – EEffG), BGBl I 2014/72.

Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikategesetz 2011 – EZG 2011), BGBl I 2011/118.

Bundesgesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Treibhausgasemissionen (Nationales Emissionszertifikatehandelsgesetz 2022 – NEHG 2022), BGBl I 2022/10.

Bundesgesetz vom 2. Dezember 1957 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz – LFG), BGBl 1957/253.

Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz – Luft, IG-L) BGBl I 1997/115.

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

Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl I 2013/111.

Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, BGBl 2011/4.

Bundesverfassungsgesetz vom 27. November 1984 über den umfassenden Umweltschutz, BGBl 491/1984.

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl 1930/1.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18.12.2000, ABl C 2000/354, 1.

Deutsches Bundes-Klimaschutzgesetz BGBl I 2019/S 2513.

Entschließung des Nationalrates vom 25. September 2019 betreffend Erklärung des Climate Emergency, 140/E XXVI. GP.

Entschließung des Nationalrates vom 26. März 2021 betreffend Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimavolksbegehren, 160/E 27. GP.

Finanzausgleichsgesetz 2017, BGBl I 2016/116.

Gewerbeordnung 1994 – GewO 1994, BGBl 1994/194.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl 1949/S 1.

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 16. Dezember 1966, 999 UNTS 171.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 16. Dezember 1966, 993 UNTS 3.

Konvention über die Rechte des Kindes, 20. November 1989.

Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention- EMRK), Rom, 4.XI.1950.

Lastenverteilungs-VO: Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 525/2013, ABl L 2018/156, 26.

LULUCF-VO: Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses 529/2013/EU, ABl L 2018/156, 1.

Mineralölsteuergesetz 1995, BGBl 1994/630 idF BGBl I 2019/104.

Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz über die Einführung einer
Versorgerverpflichtung für Gas aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbares-Gas-Gesetz –
EGG).

Mitteilung der Europäischen Kommission: Der Europäische Grüne Deal, COM (2019) 640
final.

Mitteilung der Europäischen Kommission: „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität –
Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM (2021) 550 final.

Mitteilung der Europäischen Kommission: REPowerEU Plan, COM (2022) 230 final.

Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über
Klimaänderungen, Kyoto, 11. Dezember 1997.

Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, New York,
9.5.1992.

Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June
1972 (Stockholm declaration).

Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021, 48/13, The human
right to a clean, healthy and sustainable environment.

Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 217 A (III). Allgemeine
Erklärung der Menschenrechte, 1948.

Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, The human right to a clean,
healthy and sustainable environment (2022) A/Res/76/300, 1. August 2022.

Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003
über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der
Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl L 2003/275, 32.

Richtlinie 2008/50/EG Des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über
Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl L 2008/152, 1.

Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur
Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, ABl L 2018/328, 210.

Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember
2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl L 2018/328,
28.

Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung der Konferenz der Vereinten Nationen über
Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, Juni 1992.

Staatsgrundgesetz über die Allgemeinen Rechte der Staatsbürger, RGBl 1867/142.

Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung, BGBl III 2005/88.

Übereinkommen von Paris, 2015.

Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl 1994/663 idF BGBl I 2019/104 (UStG 1994).

UN-Kinderrechtskomitee, General Comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment with a special focus on climate change.

Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur näheren Regelung der steuerbegünstigten Verwendung von Luftfahrtbetriebsstoffen (Luftfahrtbegünstigungsverordnung), BGBl II 2017/185.

Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl L 2018/328, 1.

Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl L 2021/243, 1.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl C 2008/115, 47.

Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Fassung vom 7.6.2016, ABl. C 202, 13.

1255 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Vorblatt und Erläuterungen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: THG-Emissionen der EU, *Umweltbundesamt Deutschland*, Europäische Energie- und Klimaziele, 12.4.2023, abrufbar unter:

<https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/europaeische-energie-klimaziele> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Abbildung 2: Treibhausgas-Emissionen der EU, *European Commission*, 2040 climate target, abrufbar unter:

https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/2040-climate-target_en (zuletzt abgerufen 6.5.2024).

Abbildung 3: Vorläufige THG-Emissionen 1990-2023 Österreich, *Umweltbundesamt*, Presseaussendung, Ausblick Treibhausgas-Emissionen 2023, 28. März 2024, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.at/news240328-treibhausgas-emissionen-ausblick-2023> (zuletzt abgerufen 6.5.2024).