

Österreichische

JURISTEN ZEITUNG

ÖJZ

Chefredakteur Gerhard Hopf

Redaktion Robert Fucik, Kurt Kirchbacher, Hans Peter Lehofer

Evidenzblatt Christoph Brenn, Helge Hoch, Eckart Ratz, Ronald Rohrer,
Martina Weixelbraun-Mohr

Anmerkungen Andreas Konecny, Martin Spitzer

April 2020

07

289 – 336

Aktuelles

2. COVID-19-Gesetz – Gesetzgebung im Schnelldurchlauf ➔ 289

Beiträge

Wie kann das Recht das Klima schützen? Daniel Ennöckl ➔ 302

Bindungswirkung des zivilgerichtlichen Geständnisses
Martin Trenker ➔ 293

Evidenzblatt

Vorsorgevollmacht – Bedenken des Grundbuchsgerichts
Joachim Pierer ➔ 314

Streitiger Rechtsweg für Aufteilungsansprüche nach Beendigung
einer GesbR Theresa Haglmüller ➔ 319

Mangelnde Sachverhaltsklärung als Grund für
Verfahrensfortführung ➔ 322

Forum

VwGH erstmals zu „Beraten statt Strafen“ Manuel Neusiedler ➔ 333

Wie kann das Recht das Klima schützen?¹⁾

ÖJZ 2020/41

§ 1 KSG;
§§ 15 ff EZG;
§ 6 EEffG

Klimaschutzrecht;
Emissions-
zertifikatehandel;
Kyoto-Protokoll;
Pariser
Übereinkommen

Im Übereinkommen von Paris hat sich die Weltgemeinschaft dazu verpflichtet, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C (wenn möglich auf 1,5°C) über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Dies kann nur durch einen weitreichenden Umbau der derzeitigen Industrie- zu einer kohlenstoffarmen Gesellschaft erreicht werden. Welche rechtlichen Maßnahmen zum Schutz des Klimas bisher gesetzt wurden und wie diese bis dato (nicht) gewirkt haben, wird im folgenden Beitrag untersucht.

Von Daniel Ennöckl

Inhaltsübersicht:

- A. Einleitung
- B. Völkerrechtliche Abkommen zum Klimaschutz
- C. Klimaschutzrecht der EU
- D. Österreichisches Klimaschutzrecht
- E. Klimaklagen als Mittel des Klimaschutzes?
- F. Schlussbetrachtung

A. Einleitung

Der Klimawandel ist kein Phänomen, mit dem wir erst in einer mehr oder weniger fernen Zukunft konfrontiert sein werden. Die Änderung des Klimas hat längst schon begonnen. Ihre Auswirkungen sind heute bereits spürbar. So ist die globale Durchschnittstemperatur zwischen 1880 und 2018 um rund 1°C gestiegen.²⁾ Das Jahr 2016 bildete mit einem weltweiten Plus von 1,1°C gegenüber dem vorindustriellen Schnitt³⁾ den vorläufigen, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit aber nicht endgültigen Höhepunkt der globalen Erwärmung. Die 20 wärmsten gemessenen Jahre lagen in den vergangenen 22 Jahren. Mit dem Rekord-

jahr 2016 bilden 2019, 2015, 2017 und 2018 (in absteigender Reihenfolge) die fünf heißesten Kalenderjahre seit Beginn der Messgeschichte.⁴⁾

Die Situation in Österreich ist noch einmal dramatischer. Im Alpenraum liegt die Erwärmung doppelt so hoch wie im globalen Mittel, nämlich bei 2°C.⁵⁾ „Zwei Grad Celsius“ klingt zwar nicht sonderlich dramatisch, sind derartige Temperaturunterschiede mit dem menschlichen Wärmeempfinden doch kaum wahr-

1) Der Beitrag beruht auf dem am 20. 11. 2019 vor der Wiener Juristischen Gesellschaft gehaltenen Vortrag „Versagt das Recht im Klimaschutz?“. Der Vortragsstil wurde bewusst beibehalten.

2) IPCC, Global Warming of 1.5°C (2018).

3) Pressemitteilung der World Meteorological Organisation v 17. 3. 2017, <https://public.wmo.int/en/media/press-release/climate-breaks-multiple-records-2016-global-impacts> (Stand 13. 2. 2020).

4) Pressemitteilung der World Meteorological Organisation v 15. 1. 2020, abrufbar unter <https://public.wmo.int/en/media/press-release/wmo-confirms-2019-second-hottest-year-record> (Stand 13. 2. 2020); Pressemitteilung der World Meteorological Organisation v 29. 11. 2018, <https://public.wmo.int/en/media/press-release/wmo-climate-statement-past-4-years-warmest-record> (Stand 13. 2. 2020).

5) Umweltbundesamt, Klimaschutzbericht 2019 (2019) 23.

nehmbar. Was das im Konkreten bedeutet, lässt sich aber anhand der Anzahl an Hitzetagen – dies sind Tage mit mehr als 30°C – verdeutlichen. Im Jahr 1973, in dem ich geboren wurde, wurde die 30°C-Marke in Wien an gerade einmal acht Tagen überschritten. Dabei war 1973 ein für die 1970er-Jahre vergleichsweise heißer Sommer. 1975 wurde die 30°C-Temperaturgrenze kein einziges Mal erreicht. Im letzten Sommer gab es in Wien 40 Hitzetage, also fünfmal mehr als 1973. 2015 waren es sogar 42.

Hinsichtlich der Gründe des Klimawandels herrscht in der Klimatologie weitestgehend Einigkeit darüber, dass dieser primär vom Menschen verursacht wird. Der Weltklimarat IPCC kommt zum Schluss, dass der explosionsartig gestiegene Ausstoß von Treibhausgasen die Hauptursache für den Temperaturanstieg seit Mitte des 20. Jahrhunderts ist. Der anthropogene Einfluss auf den Klimawandel wird vom IPCC mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 – 99% beziffert.⁶⁾ Von den wissenschaftlichen Publikationen zum Klimawandel sehen mehr als 95% die von Menschen verursachten Treibhausgasemissionen als Hauptgrund für die globale Erwärmung an. Bei jenen Wissenschaftlern, die unmittelbar in der Klimaforschung tätig sind, liegt der Wert bei Peer-Review-Publikationen bei nahezu 100%.⁷⁾

Die von Region zu Region sehr unterschiedlichen Folgen des Klimawandels sind hinlänglich bekannt: Einerseits häufen sich Extremwetterereignisse wie Hitzeperioden, Wirbelstürme, Dürren und Überflutungen. Andererseits sind langfristige Änderungen wie die Verschiebung von Klimazonen, die Ausdehnung von Trockengebieten, Gletscherschmelze usw. zu verzeichnen.⁸⁾ Wissenschaftliche Analysen gehen davon aus, dass bereits bei einem globalen Temperaturanstieg von 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau gravierende, irreversible Veränderungen zu erwarten sind. Es muss daher angestrebt werden, die globale Erwärmung auf unter 2°C zu begrenzen.⁹⁾ Um dies zu erreichen, wurden auf völkerrechtlicher, unionsrechtlicher und nationaler Ebene verschiedene Rechtsinstrumente geschaffen.

B. Völkerrechtliche Abkommen zum Klimaschutz

Im Jahr 1992 wurde in Rio de Janeiro das erste internationale Abkommen zum Klimaschutz, die sog UN-Klimarahmenkonvention, abgeschlossen.¹⁰⁾ Das Vertragswerk setzt das Ziel, eine „Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“. Die Völkergemeinschaft gab somit schon vor 27 Jahren ein (wenngleich noch sehr allgemein formuliertes) Bekenntnis ab, die globale Erwärmung zu begrenzen. Was dem Abkommen allerdings fehlt, um wirksam zu werden, sind konkrete Handlungspflichten der Vertragsstaaten. Die Konvention sieht weder ein Gebot einer bestimmten Treibhausgasreduktion noch einen Zeitrahmen dafür vor.

Quantitativ verbindliche Treibhausgas-Minderungsziele wurden erst 1997 mit dem Kyoto-Protokoll fixiert.¹¹⁾ Dieses trat 2005 in Kraft, nachdem es von 55 Staaten, die zusammen mehr als 55% des Kohlendioxidausstoßes der Industrieländer im Jahr 1990 auf sich

vereinigt hatten, ratifiziert worden war. Im Kyoto-Protokoll verpflichteten sich die Industriestaaten, den Ausstoß ihrer Treibhausgase zwischen 2008 und 2012 – in der sog ersten Verpflichtungsperiode – um durchschnittlich 5% gegenüber dem Ausgangsjahr 1990 zu verringern. Für die EU und Österreich sah das Kyoto-Protokoll eine Reduktionsverpflichtung von jeweils 8% vor. Darüber hinaus wurden mit dem Kyoto-Protokoll zwei wesentliche Mechanismen des Klimaschutzrechts begründet, die auch gegenwärtig noch Anwendung finden.

Mit dem Emissionszertifikatehandel wird versucht, den Klimaschutz durch den Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente zu fördern. Nach diesem System dürfen erfasste Unternehmen nur dann Treibhausgase in die Atmosphäre ausstoßen, wenn sie dafür entsprechende Rechte erworben haben. Diese Emissionsrechte werden in Form von Zertifikaten zugeteilt oder versteigert, wobei pro Tonne CO₂-Emissionen ein Zertifikat erforderlich ist. Die gesamte Menge der jährlich ausgewiesenen Zertifikate wird begrenzt und in weiterer Folge schrittweise verringert, sodass der Ausstoß an Treibhausgasen sukzessive reduziert wird. Der marktwirtschaftliche Anreiz des Systems liegt darin, dass Unternehmen ihre Zertifikate untereinander handeln können. Ein Emittent, der mit den ihm zugeteilten Zertifikaten nicht das Auslangen findet, ist damit vor die Entscheidung gestellt, technische Maßnahmen zur Emissionsverringerung zu treffen oder aber eine entsprechende Menge an Zertifikaten auf dem Markt zuzukaufen. So wird ein finanzieller Anreiz geschaffen, die Treibhausgase durch modernere Technologien zu reduzieren.¹²⁾

Das zweite Instrument, das das internationale Klimaschutzrecht seit dem Kyoto-Protokoll prägt, sind die sog flexiblen Mechanismen Joint Implementation und Clean Development Mechanism. Diese ermöglichen Industrieländern, Maßnahmen zur CO₂-Reduktion in anderen Staaten zu finanzieren und sich die dort eingesparten Treibhausgase auf das eigene Emissionsbudget anrechnen zu lassen.¹³⁾ Dahinter steht der Gedanke, dass sich mit den gleichen Kosten in Transformations- und Entwicklungsländern oftmals eine wirksamere Treibhausgasreduktion erreichen lässt. Von Kritikern wird das System allerdings nicht ganz unzutreffend als ökologischer Ablasshandel bezeichnet, weil es den Industriestaaten erlaubt, sich von den Reduktionsverpflichtungen freizukaufen und so die an sich notwendigen Verhaltensänderungen im eigenen Land nicht vornehmen zu müssen. →

6) IPCC, Climate Change 2013 – The Physical Science Basis (2013); Umweltbundesamt, Klimaschutzbericht 2019 (2019) 19.

7) (Deutsches) Umweltbundesamt, Und sie erwärmt sich doch (2013) 98.

8) Austrian Panel on Climate Change, Österreichischer Sachstandsbericht Klimawandel 2014 (2014) 85f; IPCC, Climate Change 2014: Synthesis Report (2014) 53f.

9) Siehe Fitz/Ennöckl, Klimaschutzrecht, in Ennöckl/Raschauer/Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht³ (2019) 757 (761f).

10) United Nations Framework Convention on Climate Change, angenommen am 9. 5. 1992, in Kraft getreten am 21. 3. 1994.

11) Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, angenommen am 10. 12. 1997, in Kraft getreten am 16. 2. 2005.

12) Siehe B. Raschauer/Ennöckl, Umweltrecht Allgemeiner Teil, in Ennöckl/Raschauer/Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht³ (2019) 19 (32).

13) Binder, Umweltvölkerrecht, in Ennöckl/Raschauer/Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht³ (2019) 55 (81).

Nach Auslaufen der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls 2012 wurde auf internationaler Ebene versucht, das Protokoll zu verlängern und eine weitere Verpflichtungsperiode (für den Zeitraum 2013–2020) mit entsprechenden Reduktionszielen zu vereinbaren. Das Doha Agreement,¹⁴⁾ das ebendies vorsah, konnte jedoch mangels der notwendigen Ratifizierungen nicht in Kraft treten.¹⁵⁾

Erst im Jahr 2015 einigten sich die Vertragsstaaten im Pariser Übereinkommen (Paris Agreement)¹⁶⁾ auf einen neuen Rechtsrahmen für den Klimaschutz. Als zentrales Ziel wurde vereinbart, die Erderwärmung auf unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen. Darüber hinaus werden die Vertragsstaaten angehalten, Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg möglichst auf 1,5°C zu beschränken. Um die Erderwärmung derart zu drosseln, sollen die Staaten „sobald wie möglich“ den weltweiten Scheitelpunkt der Emission von Treibhausgasen erreichen. Danach soll der Ausstoß möglichst rasch verringert werden, damit das Ziel der CO₂-Neutralität in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts erreicht wird.¹⁷⁾

Der Ratifizierungsprozess für das Abkommen verlief anders als beim Doha Agreement äußert zügig, sodass es schon im November 2016 in Kraft treten konnte. Diese hohe Bereitschaft zur Ratifikation hatte ihren Grund. Gegenüber dem Kyoto-Protokoll trat mit dem Abkommen von Paris ein grundlegender Paradigmenwechsel in der internationalen Klimapolitik ein. Während das Kyoto-Protokoll noch auf dem sog. „Targets and timetables“-Ansatz beruhte, bei dem ausgehend von einem globalen Emissionsreduktionsziel national verbindliche Klimaschutzziele für die einzelnen Staaten abgeleitet wurden,¹⁸⁾ erwies sich diese Form des Klimaschutzes 2015 als politisch nicht mehr mehrheitsfähig. Weder die USA noch China oder Indien waren bereit, sich verbindlichen Klimaschutzziele zu unterwerfen. Anstatt völkerrechtlich verbindlicher Reduktionsmengen wurde im Pariser Übereinkommen ein Ansatz gewählt, der die Vertragsstaaten lediglich dazu verpflichtet, regelmäßig eigene national festgelegte Klimaschutzbeiträge („nationally determined contributions“, NDC) zu erstellen, einzureichen und fortgesetzt zu aktualisieren. Diese Beiträge werden ausschließlich auf nationaler Ebene ausgearbeitet und sind für die Vertragsstaaten nicht bindend.¹⁹⁾ Es handelt sich also um eine Ansammlung rechtlich unverbindlicher politischer Absichtserklärungen zum Klimaschutz. Eine Auswertung der bislang eingereichten nationalen Klimaschutzbeiträge ist – wenig überraschend – äußerst ernüchternd. Auch die vollständige Umsetzung aller bis dato ausgearbeiteten NDC würde nicht ausreichen, die Erwärmung der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C zu begrenzen. Selbst bei Verwirklichung aller bisher eingereichten NDC würde die globale Durchschnittstemperatur bis Ende des Jahrhunderts um 2,7 bis zu 3,6°C zunehmen.²⁰⁾

C. Klimaschutzrecht der EU

Während das derzeit geltende internationale Klimaschutzrecht somit kaum verbindliche Verpflichtungen der Staaten enthält, umfasst das Regelungsnetzwerk der

Union mittlerweile eine breite Palette an Rechtsakten, die im Folgenden nur überblicksartig dargestellt werden können.

Den politischen Rahmen für das derzeit in der EU geltende Klimaschutzrecht bilden die 2007 vom Rat verabschiedeten sog. 20-20-20-Ziele.²¹⁾ Konkret wurde beschlossen, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20% gegenüber 1990 zu reduzieren, den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU auf 20% zu erhöhen sowie die Energieeffizienz um 20% zu steigern. Dieser Zieltrias entsprechend lässt sich das Klimaschutzrecht der Union in drei Bereiche, nämlich die Treibhausgasemissionsreduktion, den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz, unterteilen.

Im Bereich der Treibhausgasemissionsreduktion bildet die Emissionshandelsrichtlinie²²⁾ das Herzstück des Rechtsrahmens. Das mit der Richtlinie etablierte EU Emissions Trading System (EU-ETS) stellt den weltweit größten CO₂-Markt dar, derzeit sind rund 11.000 Kraftwerke und Industrieanlagen daran beteiligt. Der Zertifikatehandel wurde bislang in drei Handelsperioden durchgeführt. Die erste Phase umfasste – noch vor dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls – den Zeitraum 2005 bis 2007 und war nicht viel mehr als ein Test- und Probelauf. Die zweite Handelsperiode wurde zwischen 2008 und 2012 durchgeführt, die gegenwärtige dritte endet mit Ablauf des Jahres 2020.

Eine Bewertung des Emissionshandelssystems in der EU muss im Hinblick auf die drei bisherigen Handelsperioden differenziert erfolgen. Die marktwirtschaftlichen Aspekte des Zertifikatehandels haben in den ersten beiden Perioden so gut wie nicht funktioniert. Das lag zunächst daran, dass insgesamt viel zu viele Zertifikate, und diese noch dazu kostenlos, ausgegeben wurden. So wurden 2005 100 Mio Zertifikate mehr ausgestellt, als überhaupt CO₂ von den betroffenen Anlagen EU-weit emittiert wurde. Der Preis verfiel daher – kaum überraschend – binnen kurzer Zeit völlig.

In der zweiten Handelsperiode trat die Weltfinanzkrise von 2008 ein, woraufhin die Wirtschaftsleistung

14) Doha Amendment of the Kyoto Protocol, angenommen am 8. 12. 2012.

15) *Binder*, Umweltvölkerrecht 81.

16) Das Übereinkommen von Paris wurde am 12. 12. 2015 auf der UN-Klimakonferenz in Paris verabschiedet. Der Rat der EU hat der Ratifikation am 5. 10. 2016 zugestimmt, s. Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates v. 5. 10. 2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union, ABIL 2016/282, 1; einen Tag zuvor hatte bereits das Europäische Parlament zugestimmt. Das Übereinkommen trat am 4. 11. 2016 in Kraft.

17) Art 4 Pariser Übereinkommen.

18) *Hippe*, Herausforderung Klimaschutzpolitik (2016) 25.

19) *Böhlinger*, Das neue Pariser Klimaübereinkommen. Eine Kompromisslösung mit Symbolkraft und Verhaltenssteuerungspotential, ZAÖRV 2016, 781; *Binder*, Umweltvölkerrecht 82.

20) *Kromp-Kolb/Formayer*, Plus zwei Grad: Warum wir uns für die Rettung der Welt erwärmen sollten (2018) 90.

21) Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 8./9. 3. 2007, 7224/1/07 REV 1, CONCL 1, Rz 32, Anlage I Z 6 und 7; zur Rechtsnatur dieser Ziele sowie zu deren Bindungskraft s. *Stäsche*, Europäischer Klimaschutz und Europäischer Rat, NuR 2014, 246.

22) RL 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. 4. 2009 zur Änderung der RL 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABIL 2009/140, 63.

und damit die Preise für die Emissionsrechte abermals einbrachen. Dies führte dazu, dass 2013 der Überschuss am Markt 2,1 Mrd freie Zertifikate umfasste.²³⁾ Das war mehr als der jährliche Gesamtausstoß aller zu diesem Zeitpunkt vom Emissionshandel erfassten Anlagen in der EU.

Mit der Emissionshandelsrichtlinie für die dritte und derzeit laufende Handelsperiode von 2013 bis 2020 wurde das System daher gravierend umgebaut. Wesentliche Neuerungen sind, dass die Gesamtmenge der Zertifikate nun jährlich um jeweils 1,74% reduziert wird und die Zertifikate grundsätzlich ersteigert werden sollen. Davon ausgenommen sind allerdings jene Branchen, in denen ein erhebliches Risiko der Verlagerung in Staaten außerhalb der EU besteht („carbon leakage“), sodass der Anteil kostenloser Berechtigungen 41% beträgt.²⁴⁾ Der Preis der verbleibenden Zertifikate hat sich aufgrund der gesetzten Änderungen jedoch stabilisiert und liegt derzeit zwischen € 25,- und 30,- pro Tonne CO₂. Eine Preissteigerung und damit stärkere Lenkungseffekte sind für die kommenden Jahre zu erwarten.

Was die ökologischen Auswirkungen des Emissionshandels betrifft, muss man feststellen, dass dieser bei aller Kritik eindeutig wirksam war und ist. Seit Beginn des Zertifikatehandels im Jahr 2005 sind die Emissionen laut Angaben des Statistischen Amtes der EU (Eurostat) europaweit um rund 29% zurückgegangen; zuletzt sanken sie im Jahr 2018 um 4,1% gegenüber dem Vorjahr. Mit Ausnahme des Jahres 2008 lagen die Emissionen der am ETS beteiligten Anlagen bislang immer unterhalb des Caps, also der europaweit festgelegten Obergrenze für Treibhausgasemissionen. Und den Cap-Wert für das Jahr 2020 unterschritten die Gesamtemissionen bereits im Jahr 2014.²⁵⁾

In der kommenden vierten Handelsperiode von 2021 bis 2030 werden die Regelungen nochmals verschärft. Die Summe der Emissionsrechte wird stärker, nämlich um 2,2% jährlich gekürzt. Gleichzeitig wird das Ausmaß der kostenlos zugewiesenen Zertifikate weiter reduziert.

Seit 2012 unterliegt im Übrigen auch der europäische Flugverkehr dem Emissionshandel. Erfasst sind jedoch nur jene Flüge, die in der EU starten und landen, also rein innereuropäische Verbindungen.²⁶⁾ Diese machen 40% der gesamten Flüge in der EU aus. Ihr Anteil am gesamten CO₂-Ausstoß des Flugverkehrs ist allerdings geringer, weil bei Langstreckenflügen naturgemäß deutlich mehr Treibhausgase emittiert werden. Die flugverkehrsbezogenen Reduktionsziele waren und sind bislang eher bescheiden. Zwischen 2012 und 2020 ist eine Senkung um lediglich 5% über den gesamten achtjährigen Zeitraum vorgesehen. Ab 2021 beträgt die Reduktionsverpflichtung wie für stationäre Anlagen dann 2,2% pro Jahr. Und schließlich soll mittelfristig auch der internationale Seeverkehr zu einer Verringerung der Treibhausgasemissionen verpflichtet werden. Die EU kündigte daher an, dass auch die Seeschifffahrt in den EU-Emissionshandel einbezogen werden wird, sollte die Internationale Seeschifffahrts-Organisation IMO bis 2023 keine entsprechenden Maßnahmen setzen.

Die vom Emissionshandel erfassten Anlagen und Flüge sind für rund 45% der EU-weiten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Damit eine Reduktion aber auch in den anderen Sektoren erfolgt, hat man – am Regelungsmechanismus des Kyoto-Protokolls orientiert – in der sog Lastenteilungsentscheidung 406/2009 für jeden einzelnen Mitgliedstaat konkrete Reduktionsziele für die nicht vom Emissionshandel erfassten Emittenten festgelegt.²⁷⁾ Die Union verteilt diese allerdings nicht gleichmäßig auf die Mitgliedstaaten und nimmt bei Festlegung der Ziele Rücksicht auf die Wirtschaftsleistung und das relative Pro-Kopf-BIP der Länder. Daher variieren die Ziele je nach Staat sehr stark. So haben etwa Dänemark, Irland und Luxemburg 20% einzusparen, während Bulgarien seine Emissionen sogar um 20% steigern darf. Für Österreich ist ein Reduktionsziel von 16% vorgesehen. Können die Verpflichtungen nicht erfüllt werden, muss der betroffene Mitgliedstaat am Markt entsprechende Zertifikate zukaufen.

Für die Zeit nach 2020 liegen bereits Nachfolgeregelungen vor.²⁸⁾ Insgesamt will die EU bis 2030 ihre Emissionen um 40% senken. Für den Bereich des Emissionshandels ist eine Reduktion um 43%, für den davon nicht erfassten Bereich um 30% gegenüber 2005 vorgesehen. Die Aufteilung der Ziele erfolgt in Form einer Verordnung. Auch die darin normierten Ziele variieren wieder stark. Eine Zunahme an Treibhausgasen ist dann keinem Staat mehr gestattet, doch sind Bulgarien und Rumänien Reduktionziele von 0 bzw 2% vorgegeben. Demgegenüber muss Luxemburg 40% und Deutschland 38% einsparen. Österreich trifft eine Reduktionspflicht von 36% bis 2030.

Einen in der Öffentlichkeit kaum beachteten Aspekt der Treibhausgasreduktion regelt die sog LULUCF-Verordnung.²⁹⁾ LULUCF steht für Land Use, Land-Use Change and Forestry. Durch Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft können Treibhausgase aus der Atmosphäre abgebaut und im Boden, in Pflanzen sowie Holzprodukten gebunden werden.

23) Pressemitteilung der Europäischen Kommission v 14. 5. 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_14_561 (Stand 13. 2. 2020).

24) Siehe *Fitz/Ennöckl*, Klimaschutzrecht 777.

25) Siehe https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/e/ef/Greenhouse_gas_emissions%2C_EU-28%2C_1990-2017_%28index_1990_%3D_100%29.png (Stand 13. 2. 2020).

26) Durch die RL 2008/101/EG wurde der Luftverkehr in den EU-ETS miteinbezogen. Die Beschränkung auf innereuropäische Flüge gilt, bis auf internationaler Ebene im Rahmen der ICAO Regelungen festgelegt werden; s dazu die VO (EU) 421/2014 sowie (EU) 2017/2392.

27) Entscheidung 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v 23. 4. 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl L 2009/140, 136.

28) VO (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates v 30. 5. 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 VO (EU) 525/2013, ABl L 2018/156, 26.

29) VO (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates v 30. 5. 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 VO (EU) 525/2013 und des Beschlusses 529/2013/EU.

Infolge von Abholzungen und der Reduktion von Waldfläche können Treibhausgase aber auch wieder freigesetzt, also „emittiert“ werden. Die Speicherfähigkeit des Waldes hat in Österreich in den letzten Jahren zum Teil dramatisch abgenommen. Gerade im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts ging eine Senkenleistung von fast 15 Mio Tonnen CO₂ verloren. Dies ist mehr, als die jährlichen Gesamtemissionen der VOEST ausmachen. Auch derzeit wird durch Waldnutzung und Waldschäden mehr CO₂ emittiert, als unsere Wälder speichern können. Mit dieser Entwicklung stehen wir innerhalb der EU eher allein. An diesem Punkt setzt die LULUCF-Verordnung an. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten in den drei Kategorien Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zusammengenommen zu einer zumindest ausgeglichenen Treibhausgasbilanz. Es darf also netto zu keiner Zunahme der Treibhausgas-Freisetzung in den drei Sektoren kommen.

Zum Abbau von CO₂-Emissionen sieht die Carbon Capture and Storage-Richtlinie³⁰⁾ vor, dass CO₂ auch umweltverträglich geologisch gespeichert werden kann. Gleichzeitig gestattet sie den Mitgliedstaaten aber auch, die geologische Speicherung von CO₂ auf ihren Hoheitsgebieten gänzlich zu untersagen. Von dieser Möglichkeit hat Österreich Gebrauch gemacht.³¹⁾

Der zweite Bereich des EU-Klimaschutzrechts betrifft, wie eingangs erwähnt, erneuerbare Energien. Die 2018 neu erlassene Erneuerbare-Energien-RL³²⁾ verfolgt das Ziel, bis 2030 einen Gesamtanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoenergieverbrauch von mindestens 32,5% zu erreichen. Die RL deckt ein weites Spektrum ab und enthält neben den dafür notwendigen Regelungen zur Förderung von erneuerbaren Energien auch solche betreffend den Wärme- und Kältesektor und über den Anteil an Biotreibstoffen im Verkehr.³³⁾

Die größte Zahl an Rechtsakten wurde bislang zur Energieeffizienz, dem dritten Bereich des EU-Klimaschutzrechts, beschlossen. Im Hinblick auf die umweltgerechte Gestaltung von Produkten ist die sogenannte Ökodesign-RL von zentraler Bedeutung.³⁴⁾ Sie ermächtigt die Kommission, mittels DurchführungsVO Anforderungen für energieverbrauchsrelevante Produkte festzulegen. Entsprechende Vorschriften gibt es mittlerweile für eine Vielzahl an Produkten,³⁵⁾ etwa Fernseher, Kühlschränke, PCs, Geschirrspüler, Wäschetrockner, Staubsauger oder Haushaltslampen. Letztere brachte bekanntlich das Ende der „alten“ Glühbirnen.

Ebenfalls produktbezogene Regelungen zur Energieeffizienz enthält die VO zur Energieverbrauchskennzeichnung.³⁶⁾ Sie verpflichtet Lieferanten ua, ihre Produkte mit Etiketten zu versehen, die Informationen zur Energieeffizienz enthalten. Schließlich bestehen mehrere EmissionsVO für Kraftfahrzeuge. Zu deren Wirksamkeit können angesichts der Manipulationen in der deutschen Automobilindustrie zur Umgehung der vorgegebenen Grenzwerte derzeit aber kaum Einschätzungen abgegeben werden.

Zu guter Letzt ist die Energieeffizienz-Richtlinie³⁷⁾ zu erwähnen. Mit ihr soll das Ziel erreicht werden, bis 2020 den Primärenergieverbrauch in der EU um 20% zu reduzieren. Für den Zeitraum bis 2030 wurde

ein verbindliches Energieeffizienzziel von mindestens 32,5% festgelegt. Jedes Land hat jährlich Energieeinsparungsmaßnahmen in diesem Ausmaß zu treffen. Es obliegt aber den Mitgliedstaaten, die geeignetsten Mittel auszuwählen. Diese müssen lediglich die Erreichung des Einsparungsziels sicherstellen. Auch in Bezug auf Immobilien³⁸⁾ hat die Union diesen planungsrechtlichen Ansatz gewählt.³⁹⁾

Was haben all diese Rechtsakte und Regelwerke der EU nun bislang bewirkt? Es ist eine gemischte Bilanz. Positiv ist jedenfalls, dass es gelungen ist, die Emissionen ausgehend vom Basisjahr 1990 um mehr als 20% zu reduzieren. Das Ziel der 20%igen Reduktion bis 2020 wurde somit erreicht. Eher „durchwachsen“ ist dagegen ein Blick auf die CO₂-Bilanz der verschiedenen Sektoren. Hier zeigt sich, dass das ETS am wirksamsten ist und der Emissionshandel entgegen seinem bisweilen schlechten Ruf die stärkste Reduktion bewirken konnte. Weitgehend ungebremst sind hingegen die Zuwächse im Verkehrsbereich, dieser Sektor weist noch immer Emissionszuwächse auf. Im Hinblick auf das Pariser Übereinkommen ist festzuhalten, dass das Ziel, die Treibhausgasemissionen um 40% zu reduzieren, zwar ambitioniert erscheinen mag, selbst dieses aber nicht ausreichend ist. Notwendig wäre ein kontinuierlicher Abbau von gesamt rund 55%, um am Zielpfad des Pariser Abkommens zu bleiben und die CO₂-Neutralität bis zur Mitte des Jahrhunderts zu erreichen.

D. Österreichisches Klimaschutzrecht

Österreich hat die erwähnten klimaschutzrechtlichen Vorgaben der EU umgesetzt. Zu nennen sind dabei insb das Emissionszertifikatengesetz 2011 (EZG)⁴⁰⁾ sowie das Bundes-Energieeffizienzgesetz (EEffG)⁴¹⁾ aus

30) RL 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. 4. 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der RL 85/337/EWG des Rates sowie der RL 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der VO (EG) 1013/2006, ABI L 2009/140, 114.

31) Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid erlassen wird und das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Bundes-Umwelthaftungsgesetz, die Gewerbeordnung 1994 sowie das Mineralrohstoffgesetz geändert werden, BGBl I 2011/144.

32) RL (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. 12. 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung), ABI L 2018/328, 82.

33) Siehe dazu *Fitz/Ennöckl*, Klimaschutzrecht 779f.

34) RL 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21. 10. 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, ABI L 2009/285, 10.

35) Siehe dazu *Epiney*, Instrumente und Optionen im europäischen Klimaschutzrecht, in *IUR/IUTR* (Hrsg), Europäisches Klimaschutzrecht und erneuerbare Energien (2014) 1 (18).

36) VO (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 4. 7. 2017 zur Festlegung eines Rahmens für die Energieverbrauchskennzeichnung und zur Aufhebung der RL 2010/30/EU, ABI L 2017/198, 1.

37) RL 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25. 10. 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der RL 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der RL 2004/8/EG und 2006/32/EG, ABI L 2012/315, 1.

38) RL 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19. 5. 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABI L 2010/153, 13.

39) *Schwarzer*, Energieeffizienzrecht, in *Holoubek/Potacs* (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht I⁴ (2020) 1021 (1032).

40) BGBl I 2004/46 idF BGBl I 2011/118.

41) BGBl I 2014/72.

dem Jahr 2014. Das EZG 2011 setzt die korrespondierende Emissionshandels-RL korrekt und vollständig um, über einen materiellen Gestaltungsspielraum verfügte Österreich dabei allerdings so gut wie nicht, weil die Treibhausgas-Reduktionsziele und die Gesamtmenge der Zertifikate (der sog Cap) von der Kommission auf EU-Ebene festgelegt werden.⁴²⁾ Mehr Umsetzungsspielraum verblieb Österreich dafür beim EEffG. In diesem Gesetz wird eine weitgespannte Energieplanung iS einer langfristigen Gesamtstrategie entworfen, mit der das leitende Einsparungsziel von 1,5% pro Jahr erreicht werden soll.⁴³⁾ Darüber hinaus hat sich Österreich im EEffG das Ziel gesetzt, seinen jährlichen Endenergieverbrauch bis 2020 auf das Niveau von 1.050 Petajoule (PJ) zu begrenzen. Des Weiteren werden die heimischen Energielieferanten dazu verpflichtet, jährlich Energieeffizienzmaßnahmen nachzuweisen, die mindestens 0,6% ihrer Energieabsätze an deren Endkunden entsprechen. Bis zum Jahr 2020 müssen diese Maßnahmen kumuliert 159 PJ ausmachen.

Sucht man allerdings nach einem originär österr Beitrag zum Klimaschutzrecht, so findet sich lediglich das Klimaschutzgesetz (KSG)⁴⁴⁾ aus dem Jahr 2011. Das „Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz“, wie es mit vollem Namen heißt, soll nach seinem § 1 eine koordinierte Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz ermöglichen. Mangels materiell-rechtlicher Regelungen handelt es sich beim KSG allerdings um kein „wirkliches Umweltschutzgesetz“; es normiert nämlich keine Verpflichtungen Dritter, definiert keine Schutzziele, erschließt keine Finanzmittel und legt keine Kompetenzen fest, auch bleiben sämtliche bereits bestehenden umweltrechtlichen Vorschriften unangetastet.⁴⁵⁾ Das KSG ist vielmehr ein „Auftrags- oder Verhandlungsgesetz“, in dem das Prozedere festgelegt wird, nach dem die völker- und unionsrechtlichen Reduktionsverpflichtungen und Klimaschutzziele national auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren aufgeteilt werden.⁴⁶⁾ Darüber hinaus wird mit der Einrichtung von Verhandlungsgremien ein Mechanismus geschaffen, der das Erarbeiten und Umsetzen von Klimaschutzmaßnahmen durch Bund und Länder ermöglichen soll.⁴⁷⁾ Inhaltliche Vorgaben oder konkrete Handlungsaufträge für Klimaschutzmaßnahmen sind hingegen nicht vorgesehen.

Wie schwach das Regelungsregime des KSG tatsächlich ist, fällt spätestens auf, wenn es mit dem ersten Entwurf des damaligen Umweltministers *Josef Pröll* aus dem Jahr 2008 verglichen wird.⁴⁸⁾ Darin waren noch eine Staatszielbestimmung und ein eigener (Bedarfs-gesetzgebungs-)Kompetenztatbestand des Bundes für den Klimaschutz enthalten. Ebenfalls vorgesehen war, dass bei Überschreitung der aufgeteilten Emissionshöchstmengen die dafür verantwortliche Gebietskörperschaft (also auch die Länder) die daraus resultierenden finanziellen Lasten für den Kauf von Emissionsrechten hätte tragen müssen. All dies wurde im KSG schlussendlich nicht beschlossen. Wer im Fall des Verfehlens der Klimaschutzziele allfällige finanzielle Verpflichtungen zu tragen hat, wird im KSG überhaupt nicht geregelt. Das Gesetz sieht lediglich vor, dass dies

gesondert – also in einer Vereinbarung nach Art 15 a B-VG – festzuhalten ist. Ein solcher Gliedstaatsvertrag ist bislang jedoch nicht abgeschlossen worden. Der mit dem KSG an sich angestrebte Verantwortungsmechanismus, dass derjenige Kompetenzinhaber, der die beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen nicht umsetzt, dafür finanziell in die Pflicht genommen wird,⁴⁹⁾ ist somit nicht realisiert worden und läuft bis dato ins Leere. Stattdessen wurde im Finanzausgleichsgesetz 2017⁵⁰⁾ vorgesehen, dass für den Fall, dass die Einhaltung von unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen im Klimaschutz mit den gesetzten Maßnahmen nicht möglich ist, Bund und Länder die Kosten für den Ankauf von Klimaschutzzertifikaten gemeinsam tragen. Die Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Ländern erfolgt dabei pauschal – dh ohne Rücksichtnahme darauf, welche Gebietskörperschaft welche Verantwortung für das Nichterreichen der Reduktionsziele trifft – im Verhältnis von 80% für den Bund und 20% für die Länder.⁵¹⁾

Untersucht man das sonstige österr Umwelt- und Anlagenrecht, so stellt man fest, dass der Klimaschutz dort bislang so gut wie keine Erwähnung findet.⁵²⁾ Die Klimaschädlichkeit eines Vorhabens stellt grundsätzlich keinen Versagungsgrund für eine Anlagengenehmigung dar. Lediglich im UVP-Recht ist mit der letzten Änderung der UVP-RL klargestellt worden, dass im Rahmen der UVP auch die Auswirkungen eines Projekts auf das Klima erhoben und bewertet werden müssen. In nahezu allen anderen österr Anlagengesetzen, in denen die Klimaschädlichkeit eine wesentliche Entscheidungsgrundlage darstellen sollte, wie insb im Bundesstraßengesetz, kommt der Begriff des Klimas bis heute nicht vor. Darüber hinaus nimmt aktuell gerade einmal die Hälfte der Raumordnungsgesetze der Länder im Rahmen der generellen Raumordnungsziele auf den Klimaschutz Bezug.

Wenn der Schutz des Klimas in Anlagengenehmigungsverfahren eine Rolle spielt, dann nicht in der Form, dass ein Projekt wegen der Treibhausgasemissionen als nicht genehmigungsfähig eingestuft wird. Klimaschutz wurde in den vergangenen Jahren aber mehrmals herangezogen, um Wasserkraft- und Windkraftpro-

42) *Fekete-Wimmer*, Emissionszertifikaterecht, in *Holoubek/Potacs* (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht II⁴ (2020) 1497 (1505).

43) *Schwarzer*, Energieeffizienzrecht 1034; *ders*, Energieeffizienzgesetz § 6 Rz 6 ff.

44) BGBl I 2011/106 idF BGBl I 2017/58.

45) *Schwarzer*, Zielvereinbarungen zwischen politischen Akteuren als Steuerungsinstrument im neuen Klimaschutzgesetz, RdU 2012, 49; *Fitz/Ennöckl*, Klimaschutzrecht 786.

46) *Schwarzer*, RdU 2012, 49 (50), argumentiert, dass die Bezeichnung Planungsgesetz für das KSG passender wäre, weil das Gesetz auf einer Metaebene des Klimaschutzrechts angesiedelt sei und den Einzelbereichen einen Planungsprozess überstülpe.

47) ErläutRV 1255 BlgNR 24. GP 1.

48) 204/ME 23. GP. Siehe dazu *Habjan*, Das österreichische Klimaschutzgesetz, in *Kirchengast/Schulev-Steindl/Schneld* (Hrsg), Klimaschutzrecht zwischen Wunsch und Wirklichkeit (2018) 98 (99 f).

49) Vgl *Schwarzer*, RdU 2012, 49 (53).

50) BGBl I 2017/144 idF BGBl I 2019/103.

51) § 29 FAG 2017.

52) Eine gewisse Ausnahme stellt § 1 Abs 1 Z 2 AWG 2002 dar, wonach die Emissionen von Luftschadstoffen und klimarelevanten Gasen so gering wie möglich gehalten werden sollen. § 6 ForstG sieht vor, dass sich die zu schützende Wohlfahrtsfunktion des Waldes auf dessen Einfluss auf die Umwelt, und dabei insb auch auf dessen Einfluss auf den Ausgleich des Klimas, bezieht.

jekte im Rahmen wasser-, forst- und naturschutzrechtlicher Interessensabwägungen bewilligen zu können.⁵³⁾ In den betreffenden Verfahren wurden trotz Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, forstrechtlicher Interessen oder einer Verschlechterung der Wasserqualität Genehmigungen erteilt, weil die Projekte aus erneuerbaren Quellen Strom erzeugen und der Klimaschutz die nachteiligen Auswirkungen rechtfertigt.⁵⁴⁾ Der umgekehrte Fall, dass eine Anlage aufgrund ihrer Klimaschädlichkeit nicht bewilligt worden wäre, ist in Österreich bis dato hingegen nicht eingetreten.

Wie steht Österreich nun im Klimaschutz – und zwar faktisch, nicht juristisch – da? Ein Blick auf Österreichs bisherige Klimabilanz ist eher ernüchternd. Die Vorgaben des Kyoto-Protokolls wurden in keinem einzigen Jahr eingehalten. Der Zukauf von Zertifikaten war daher durchgehend erforderlich und im Umweltförderungsgesetz sogar ausdrücklich vorgesehen. Insgesamt mussten so infolge des Verfehlens des Kyoto-Ziels 650 Mio Euro aufgewendet werden. Ein geringfügig erfreulicheres Bild zeigt sich in Bezug auf die aktuell gültige EU-Lastenteilungsentscheidung, wobei auch der darin festgelegte Zielpfad für die Treibhausgasemissionen in den letzten beiden Jahren überschritten wurde.⁵⁵⁾ Die Ursachen dafür sind relativ eindeutig. Wie auf EU-Ebene frisst der Verkehrsbereich den Großteil der in den anderen Sektoren erreichten CO₂-Einsparungen auf. Was eine Fortführung dieses Trends für die Verpflichtungsperiode 2021 bis 2030 bedeuten würde, die für Österreich bekanntlich eine 36%ige Reduktion der Treibhausgase vorsieht, hat das Umweltbundesamt berechnet. Dieses geht davon aus, dass je nach Preisentwicklung Kosten in der Höhe von 1,3 bis zu 6,6 Mrd Euro für den Zukauf von Zertifikaten anfallen könnten.⁵⁶⁾

E. Klimaklagen als Mittel des Klimaschutzes?

Nachdem das Erreichen des 2- bzw 1,5-Grad-Ziels des Pariser Übereinkommens nach derzeitigem Stand in weiter Ferne liegt, verwundert es nicht, dass immer häufiger Umweltorganisationen und Einzelpersonen versuchen, einen weitergehenden Klimaschutz gerichtlich zu erzwingen. Bislang wurden rund 900 solcher Verfahren angestrengt.⁵⁷⁾ Diese betreffen zum einen zivilrechtliche Schadenersatz- oder Unterlassungsansprüche, wie etwa die Klage eines peruanischen Bauern gegen den deutschen Energiekonzern RWE. Da dieser einer der größten CO₂-Emittenten Europas und für 0,47% der weltweiten historischen CO₂-Emissionen verantwortlich ist, verlangte der Kläger, dass das Unternehmen anteilig die Kosten für Schutzmaßnahmen gegen eine Sturzflut übernehmen müsse, von der die Stadt Huaraz infolge schmelzender Gletscher unmittelbar bedroht ist. Die Klage wurde vom Landgericht Essen 2016 abgewiesen. Das in zweiter Instanz zuständige OLG Hamm erachtete die Klage aber für zulässig und eröffnete im November 2017 das Beweisverfahren.⁵⁸⁾

Zum anderen wurden Klimaklagen eingebracht, um unmittelbar die Staaten zu stärkeren Klimaschutzmaßnahmen zu verpflichten. Die bislang erfolgreichste derartige Klage war jene der niederländischen NGO *Ur-*

genda. Diese machte – gestützt auf einen im niederländischen Rechtssystem vorgesehenen Rechtsbehelf zur Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen – Verletzungen staatlicher Fürsorgepflichten, der Umweltschutzklausel in der niederländischen Verfassung, der EMRK sowie der Umweltschutzbestimmungen im AEUV geltend und erreichte, dass das BG Den Haag die Regierung 2015 dazu verpflichtete, die CO₂-Emissionen der Niederlande bis 2020 um 25% anstatt um lediglich 16% zu verringern.⁵⁹⁾ Nachdem die zweite Instanz das Urteil im Jahr 2018 bestätigt hatte, wies auch der Hoge Raad, das niederländische Höchstgericht in Zivil-, Steuer- und Strafrechtsangelegenheiten, im Dezember 2019 das letzte zulässige Rechtsmittel der Regierung ab. Damit wurden die Niederlande rechtskräftig dazu verpflichtet, ihre Anstrengungen im Klimaschutz zu erhöhen, um der Schutzpflicht gegenüber der eigenen Bevölkerung nachzukommen.⁶⁰⁾

Weniger erfolgreich war jüngst *Greenpeace Deutschland* in einem ähnlich gelagerten Fall. Das Verwaltungsgericht Berlin wies Anfang November 2019 die Klage dreier Bio-Landwirte und von *Greenpeace Deutschland* auf Einhaltung des EU-Klimaziels 2020 ab. Die Kläger hatten von der Bundesregierung Maßnahmen für dessen strikte Einhaltung verlangt und eine Verletzung ihrer Grundrechte geltend gemacht. Die Bundesregierung habe Schritte unterlassen, die verfassungsrechtlich als Mindestmaß an Klimaschutz geboten seien. Das Verwaltungsgericht Berlin führte dazu aus, dass dem Gesetzgeber sowie der vollziehenden Gewalt bei Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten ein weiter, gerichtlich nur begrenzt überprüfbarer Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukomme. Die öffentliche Gewalt müsse Vorkehrungen zum Schutz der Grundrechte treffen, die nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich seien. Die Kläger hätten jedoch nicht ausreichend dargetan, dass die Maßnahmen der Bundesregierung zum Klimaschutz völlig ungeeignet und unzulänglich gewesen wären und deshalb ein Verstoß gegen das sog Untermaßverbot vorläge. Wenn im Jahr 2020 eine Reduzierung um 32 statt 40% erreicht und das Klimaziel 2020 erst drei Jahre später erfüllt werde, so genüge dies nicht für die Annahme, dass die bisherigen Maßnahmen völlig unzureichend seien. Das 40%-Ziel stelle nicht das verfassungsrechtlich absolut gebotene Minimum an Klimaschutz dar. Die Berufung gegen das Urteil an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg wurde wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Falles allerdings zugelassen.⁶¹⁾

53) Siehe etwa VwGH 27. 2. 2014, 2010/10/018; 11. 8. 2015, 2012/10/1097.

54) Siehe *Reichel*, Klimaschutz als Gegenstand von Verwaltungsverfahren und gerichtlichen Verfahren, NLMR 2019, 469.

55) Umweltbundesamt, Klimaschutzbericht 2019, 56f.

56) Vgl Anfragebeantwortung der BM *Köstinger* 2993/AB 26. GP.

57) *Fitz*, Klimakrise vor Gericht – Klagen als ultima ratio im Klimaschutz? *juridikum* 2019, 105.

58) *Fitz*, *juridikum* 2019, 105 (107); *Schnedl*, Die Rolle der Gerichte im Klimaschutz, in *Kirchengast/Schulev-Steindl/Schnedl* (Hrsg), Klimaschutzrecht zwischen Wunsch und Wirklichkeit (2018) 128 (161).

59) *Fitz*, *juridikum* 2019, 105 (107f); *Schnedl*, Gerichte 154.

60) Vgl *Schamschula*, Klimaklage gegen Niederlande erfolgreich, *www.umweltrechtsblog.at*, 20. 12. 2019.

61) Vgl *Ennöckl*, Greenpeace scheitert in erster Instanz mit Klimaklage gegen die deutsche Bundesregierung, *www.umweltrechtsblog.at*, 4. 11. 2019.

Auch gegen die EU-Klimapolitik wurde bereits Klage erhoben. Mehrere besonders vom Klimawandel betroffene Familien forderten, eine Reihe an Unionsrechtsakten zur Treibhausgasemissionsreduktion für rechtswidrig bzw nichtig zu erklären. Des Weiteren sollten der Rat und das Parlament gerichtlich dazu verpflichtet werden, Maßnahmen zu erlassen, die bis 2030 eine Treibhausgasemissionsreduktion um mindestens 50 bis 60% gegenüber 1990 bewirken würden. Die Kläger machten geltend, dass die bisherigen Rechtsakte gegen Völkergewohnheitsrecht, Art 191 AEUV sowie gegen mehrere Grundrechte der GRC verstießen. Das EuG erklärte die Klagen im Mai 2019 mangels individueller Betroffenheit der Kläger für unzulässig.⁶²⁾ Es argumentierte, dass der Klimawandel alle Menschen betreffe und die Kläger daher nicht als individuell Betroffene anzusehen seien, die klagebefugt wären. Dagegen wurde im Juli 2019 ein Rechtsmittel beim EuGH eingebracht.

In Österreich kündigten bereits NGOs Klimaklagen an. Das österr Rechtssystem macht es der Zivilgesellschaft allerdings nahezu unmöglich, einen strengeren Klimaschutz gerichtlich durchzusetzen. Ob die Politik nach geltendem Recht zu weitergehenden Emissionsreduktionszielen gezwungen werden kann, scheint mehr als zweifelhaft. Wesentliche Fragen dazu wurden noch nicht abschließend beantwortet: Sind als zu ambitionslos angesehene Gesetze wie das Klimaschutzgesetz unter Umständen grundrechtswidrig? Können Einzelne als von solchen Gesetzen individuell

betroffen betrachtet werden und daher jene unzureichenden Bestimmungen beim VfGH bekämpfen? Vieles spricht aus heutiger Sicht dagegen. Letztlich wird dies aber der Gerichtshof zu klären haben.

F. Schlussbetrachtung

Die im Jänner dieses Jahres angelobte türkis-grüne Bundesregierung hat sich in ihrem Regierungsabkommen dazu bekannt, Österreich bis zum Jahr 2040 in die Klimaneutralität zu führen – dh einen Ausgleich zwischen dem Ausstoß und dem Abbau von Treibhausgasen herzustellen. Dieser extrem ambitionierte, für das Erreichen des 1,5-Grad-Ziels des Pariser Übereinkommens jedoch absolut notwendige Plan wird einen weitreichenden Umbau der derzeitigen Industrie zu einer kohlenstoffarmen Gesellschaft erfordern. Diese Transformation, die alle gesellschaftlichen Bereiche betreffen müsste, ist allerdings alternativlos. Die Risiken, die mit einer stärkeren Erderwärmung verbunden sind, sind schlicht und einfach zu hoch. Uns muss klar sein, dass wir die erste Generation sind, die den Klimawandel am eigenen Leib spürt, und die letzte Generation, die noch etwas dagegen tun kann. Nun liegt es an der Politik, die notwendigen (auch rechtlichen) Maßnahmen zu setzen.

⁶²⁾ EuG 8. 5. 2019, T-330/18, *Armando Carvalho ua / Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*.

→ In Kürze

Die EU und Österreich versuchen mit verschiedensten rechtlichen Instrumenten die Verpflichtungen des Pariser Übereinkommens zu erfüllen.

→ Zum Thema

Über den Autor:

Dr. Daniel Ennöckl, LL. M., ist assoz. Professor am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien und Leiter der Forschungsstelle Umweltrecht der Universität Wien. Er hat zahlreiche Publikationen zu verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Fragestellungen verfasst und ist ua Mitherausgeber des Handbuchs Umweltrecht und des jährlich erscheinenden Jahrbuchs Umweltrecht sowie Mitverfasser der Kommentare zum UVP-G 2000 und zum Umweltinformationsgesetz.
E-Mail: daniel.ennoeckl@univie.ac.at

