

ermächtigungen für direkte und indirekte Euratom-Forschung im Bereich Kernspaltung<sup>53)</sup> (mit dem Fokus auf nukleare Sicherheit)<sup>54)</sup> – sofern man darin eine Förderung der „klassischen“ Kernindustrie erblicken mag – fast schon vernachlässigbar.

Kritikwürdig wären daher mE – wenn überhaupt – die hohen Ausgaben zur Erforschung der Kernfusion. Denn obwohl bei dieser Technologie eine unkontrollierte Kernschmelze ausgeschlossen ist und nur radioaktiver Abfall mit relativ geringer Halbwertszeit anfällt,<sup>55)</sup> soll die Stromerzeugung durch Kern-

<sup>53)</sup> Vgl Art 01 03 02 und 01 03 03 aaO (FN 43).

<sup>54)</sup> Vgl Anh 1 des Vorschlags für eine VO des Rates über das Programm der Euratom für Forschung und Ausbildung (2021-2025) idF ST 14627/2019 REV 1.

<sup>55)</sup> <https://www.iter.org/sci/Fusion> (abgerufen am 26. 1. 2021).

fusion im Rahmen des Nachfolgeprojekts des ITER frühestens 2050 möglich sein.<sup>56)</sup>

### Schlussstrich

Ein isolierter einseitiger Austritt aus der Euratom ist rechtlich nicht möglich. Die Durchführung einer Volksabstimmung hierüber (wie vom Initiator des Volksbegehrens gefordert) wäre daher irreführend. IS der Wahrung der Mitbestimmungsrechte Österreichs innerhalb der Organisation und angesichts des niedrigen Anteils der Forschungsausgaben im Bereich Kernspaltung an den Euratom-spezifischen Verpflichtungsermächtigungen wäre ein Euratom-Austritt Österreichs wohl auch nicht erstrebenswert.

<sup>56)</sup> Parry, EPRS Briefing ITER, PE 608.715 (2017) 3.

# Das Klimaschutzvolksbegehren – großer Wurf oder Schuss ins Knie?

**BEITRAG.** Neben seiner unbestrittenen Notwendigkeit ist Klimaschutz en vogue und entspricht dem Zeitgeist. Ein genauerer Blick auf die (juristischen) Forderungen des Klimaschutzvolksbegehrens gibt aber Grund zur Sorge. Maßnahmen zum Klimaschutz dürfen nicht auf Kosten unserer schutzspendenden Verfassung gehen. Ebenso wie die Umwelt ist auch der demokratische Rechtsstaat ein wertvolles und sensibles Gut, das es zu schützen und zu bewahren gilt. **ecolex 2021/316**



ao Univ.-Prof. Mag. Dr. **Christian Piska** lehrt und forscht am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien.

## A. Das Klimaschutzvolksbegehren

Neben seiner unbestrittenen Notwendigkeit ist Klimaschutz en vogue und entspricht dem Zeitgeist:<sup>1)</sup> Das zeigt auch das von immerhin 380.590<sup>2)</sup> Menschen unterzeichnete Klimavolksbegehren<sup>3)</sup> sowie die weltweite Fridays-for-Future-Bewegung.<sup>4)</sup> Auch im österr Parlament ist der Klimaschutz schon angekommen: Mit einem ersten Expertenhearing<sup>5)</sup> startete der Umweltausschuss am 13. 1. 2021 seine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Klimavolksbegehren. Eigentlich sollte es klar sein: Klimaschutz darf nicht zum Selbstzweck werden und zu Lasten von individueller Freiheit und auf Kosten demokratischer und rechtsstaatlicher Schutzmechanismen verwirklicht werden: Ein genauerer Blick auf die (juristischen) Forderungen des Volksbegehrens fördert hier massiven Nachholbedarf zutage. Aber der Reihe nach.

## B. Grundrecht auf Klimaschutz

In seiner konkreten Ausgestaltung enthält der Forderungskatalog folgenden Grundrechtsvorschlag, der ua durch Novellierung des Klimaschutzgesetzes<sup>6)</sup> umgesetzt werden soll: „Jeder Mensch hat ein Recht auf Schutz vor den negativen Folgen des Klimawandels.“<sup>7)</sup> Erläuternd heißt es weiter, „alle Menschen, die von der Klimakrise faktisch betroffen sind“, sollen sich auf das Grundrecht berufen können.<sup>8)</sup> Damit einhergehend sollen restriktive Zulässigkeitsvoraussetzungen gelockert werden, um eine effektive Durchsetzung grundrechtlicher Ansprüche zu ermöglichen. So gut gemeint diese rechtspolitische Stoßrichtung auch sein

mag, so schlecht umsetzbar und kurzsichtig ist sie in der Realität: Österreich ist gar nicht imstande, jeden Menschen vor den negativen Folgen des Klimawandels zu bewahren. Ein so kleiner Staat kann einen winzigen Beitrag zur Beeinflussung des Klimawandels leisten – das ist alles. Damit verbürgt das vorgeschlagene Grundrecht einen unvollziehbaren Anspruch; seine Zielrichtung bleibt damit vollends diffus. Klimaschutz ist ein öffentliches Interesse der Allgemeinheit und nicht geeignet, als Grundrecht des Einzelnen normiert zu werden. Durch das Abstellen auf die faktische Betroffenheit von der Klimakrise wird der

<sup>1)</sup> Vgl etwa Schulev-Steindl, Klimaklagen: Ein Trend erreicht Österreich, *ecolex* 2021, 17; vgl auch VfGH 30. 9. 2020, G 144/202, sowie <https://www.klimaklage.at/> (abgerufen am 2. 2. 2021).

<sup>2)</sup> Klimavolksbegehren: Erstes Expertenhearing im Umweltausschuss, <https://www.parlament.gv.at/PAKT/AKT/SCHLTHEM/SCHLAG/J2020/263Klimavolksbegehren.shtml> (abgerufen am 2. 2. 2021).

<sup>3)</sup> <https://klimavolksbegehren.at/> (abgerufen am 2. 2. 2021); [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/II\\_00348/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/II_00348/index.shtml) (abgerufen am 2. 2. 2021).

<sup>4)</sup> <https://fridaysforfuture.at/> (abgerufen am 2. 2. 2021).

<sup>5)</sup> Klimavolksbegehren: Erstes Expertenhearing im Umweltausschuss, <https://www.parlament.gv.at/PAKT/AKT/SCHLTHEM/SCHLAG/J2020/263Klimavolksbegehren.shtml> (abgerufen am 2. 2. 2021).

<sup>6)</sup> BG zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz - KSG), BGBl I 2011/106 idF BGBl I 2017/58.

<sup>7)</sup> Verein Klimavolksbegehren, Briefing-Mappe Umweltausschuss 47.

<sup>8)</sup> Verein Klimavolksbegehren, Briefing-Mappe Umweltausschuss 47 (Herüberhebung nicht im Original).

Schutzbereich des Grundrechts de facto bei einem schier überschaubaren Kreis von Grundrechtsträgern eröffnet. Folgerichtig heißt das, es können – abgesehen von lokal abgrenzbaren Katastrophenfällen, die bereits jetzt von der EMRK abgedeckt werden<sup>9)</sup> – nur alle Grundrechtsträger gleichzeitig oder niemand verletzt werden. Grundrechte sind aber per definitionem fundamentale Rechtspositionen des Individuums und keine allgemeinen Staatsziele.<sup>10)</sup>

Die Eröffnung des Rechtsschutzwegs für einen derart weiten Personenkreis *ohne individuelle Betroffenheit* verzerrt die Wahrnehmung von Grundrechtsverstößen und läutet einen Systemwechsel unseres etablierten Rechtsschutzsystems ein. Theoretisch könnte jeder einzelne ohne jeden konkreten Bezug Genehmigungsverfahren, die zB zum CO<sub>2</sub>-Austoß beitragen, mit dem Grundrecht auf Klimaschutz bekämpfen. So birgt der Vorschlag ein hohes *Kollisionspotenzial* mit anderen Grundrechtspositionen in sich, wie zB dem Gleichheitssatz, dem Eigentum und der Erwerbsfreiheit. Die Auflösung dieser Kollisionen wäre ua der Gerichtsbarkeit aufgetragen, welche wiederum auf Rechtskontrolle ausgerichtet ist; nicht aber darauf, ein in seinen Auswirkungen völlig diffuses Grundrecht durchzusetzen. Hier hätten die Gerichte – insb der VfGH – in Wahrheit Klimapolitik zu betreiben, die dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben sollte.<sup>11)</sup>

### C. Klimarechnungshof

Auch andere rechtliche Forderungen haben es verfassungssystematisch in sich. So soll etwa ein Klimarechnungshof<sup>12)</sup> eingerichtet werden, der jeden einzelnen Gesetzesvorschlag auf Klimaschutzkonformität<sup>13)</sup> prüft („Klimacheck“) und ferner Gerichte in *laufenden Verfahren* „zu Ursachen und Auswirkungen des Klimawandels“ fachlich berät.<sup>14)</sup> Was auf den ersten Blick und für verfassungsrechtlich nicht Vorgebildete wie eine harmlose Kopie des existierenden Rechnungshofs wirkt, ist in Wahrheit eine krasse und höchst problematische Systemänderung: Erstens obliegt ihm bei Weitem nicht nur die Gebarungskontrolle. Zweitens überwacht er nicht bloß die Verwaltung, sondern das Parlament höchstselbst. Und drittens schreitet er nicht im Hinblick auf fertiges Recht ein, sondern er kontrolliert mit seinen prima facie harmlosen „Klimachecks“ die demokratisch legitimierte Rechtssetzungsaufgabe des Parlaments. Auch wenn er dem Parlament zugeordnet sein soll, bestünde er aus einem umfangreichen Apparat von Fachbeamten, deren Meinung in Zeiten von Social Media und der Gefahr nachhaltiger Shitstorms massives Gewicht hätte. Im Ergebnis wäre das Parlament vom Segen eines eigendynamischen Beamtenremiums abhängig, wann immer es ein klimaschutzrelevantes Gesetz beschließt, und das wäre sehr oft der Fall. Der faktische Einfluss auf politische Freiheit des Parlaments wäre enorm.

Weiters stellt die geplante „fachliche Beratung“ von Gerichten in laufenden Verfahren einen *institutionalisierten Einfluss* auf die in einem Rechtsstaat fundamentale *Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit* dar: Kein Richter, auch nicht ein Verfassungsrichter, ist eigens im Klimaschutz ausgebildet. Ein der Gerichtsbarkeit systematisch vorgeschaltetes Organ, das mit seiner Expertise die unabhängige richterliche Entscheidungsfindung beeinflusst, ist so noch nie dagewesen und in der geplanten Form aus rechtsstaatlichen Gründen klar abzulehnen.

Beide Aufgaben des Klimarechnungshofs würden eine so bedeutsame Machtposition an strategischen Schlüsselpositionen der Demokratie erzeugen und das gegebene demokratische und rechtsstaatliche Gefüge so stark verändern, dass eine Gesamtänderung der Bundesverfassung anzunehmen wäre.

### D. Konsequenzen weithin unklar

In Gesamtschau erwecken die (rechtlichen) Forderungen des Klimavolksbegehrens den Eindruck einer totalen Plan- bzw Beherrschbarkeit der Umwelt; sie stellen ein Paradebeispiel für völlig überladene, überregulierte Systeme dar. Wer ein so ehrgeiziges neues System schaffen möchte, muss auch innovative Rechtstechnik und Legistik in den Vordergrund stellen, was im ggst Vorschlag aber klar verabsäumt wurde. So sieht eine Smart Regulation nicht aus. Hier wurde leider eine Konzentration aufs Wesentliche komplett unterlassen und in weiten Teilen die bereits bestehende Rechtslage ignoriert. Eine allfällige Umsetzung würde im Ergebnis zu massiven *Vollzugsproblemen* und enormer *Rechtsunsicherheit* führen.

### E. Fazit und Alternativvorschlag

Anstelle eines *neuen Grundrechts sui generis* und der Schaffung eines *Klimarechnungshofs*<sup>15)</sup> wäre etwa die Einrichtung eines *ständigen Klimaschutzsausschusses* im Nationalrat vorzuziehen, der zur laufenden Erarbeitung von Klimaschutzmaßnahmen verpflichtet ist. Dieser Vorschlag würdigt den Klimaschutz und macht ihn zur genuinen Aufgabe des Parlaments, ohne grundlegende demokratische und rechtstaatliche Probleme zu erzeugen.

### Schlussstrich

Maßnahmen zum Klimaschutz sind unbestritten notwendig, aber dürfen nicht auf Kosten unserer schutzpendenden Verfassung gehen oder mühsam erkämpfte Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigen. Klimaschutz ist Zeitgeist. Zeitgeist prägt und leitet die Gesellschaft. Er sollte Gutes bewahren und Schlechtes über Bord werfen. Dennoch heiligt dabei der gute Zweck nicht schlechte Mittel.

So hat sich der NR inzwischen auch von einigen der hier kritisierten krasen Systembrüchen abgewendet: Es soll ua kein Grundrecht auf Klimaschutz und keinen Klimarechnungshof geben – der „Klimacheck“ von Gesetzesvorschlägen soll in die ministerielle Ebene vorverlagert werden (womit die Probleme der Rechtsunsicherheit, der Beeinflussung des Parlaments und der Gerichtsbarkeit wegfallen), und im NR soll der Budgetdienst die Übereinstimmung von RV mit den Klimazielen prüfen (Entschließung des NR v 26. 3. 2021, 159/E 27. GP).

Wie es weitergeht, bleibt spannend, denn zum Redaktionsschluss lag der Entwurf eines Klimaschutzgesetzes bereits vor, der neuerlich im Spannungsverhältnis zu grundlegenden Verfassungsprinzipien steht.

<sup>9)</sup> Vgl etwa *Berka*, Die menschenrechtliche Verantwortung des Staates für den Schutz vor Katastrophen, in FS Stolzlechner (2013) 57 (61).

<sup>10)</sup> *Berkal/Binder/Kneihls*, Die Grundrechte, Grund- und Menschenrechte in Österreich<sup>2</sup> (2019) 4, 35; vgl zur Unterscheidung von Rechten und Idealen auch *Cranston*, Are There Any Human Rights? *Daedalus* 112, No 4 (1983) 1-17.

<sup>11)</sup> Zum Problem der Gewaltenteilung auch schon *Schulev-Steindl*, *ecolex* 2021, 17 (19).

<sup>12)</sup> *Verein Klimavolksbegehren*, Briefing-Mappe Umweltausschuss 56.

<sup>13)</sup> Lt ursprünglichem Forderungskatalog des Klimaschutzvolksbegehrens fällt dies in die Kompetenz des Klimadiensts. Aus den konkret ausformulierten Gesetzesvorschlägen geht jedoch hervor, dass diese Kompetenz nunmehr dem Klimarechnungshof zufallen soll.

<sup>14)</sup> *Verein Klimavolksbegehren*, Briefing-Mappe Umweltausschuss 60.

<sup>15)</sup> Respektive eines Klimadiensts.