

Grundrecht auf Klimaschutz? Hands off!

BEITRAG. Klimawandel und Klimaschutz sind gleich nach Corona mediales Leitthema – aus gutem Grund, denn die Bewahrung von Mutter Erde für künftige Generationen ist zweifelsohne von globaler Bedeutung. Kritisch zu betrachten sind jedoch Überlegungen, Klimaschutzmaßnahmen mit Individualrechten zu verknüpfen, wie dies im – mittlerweile überholten – Klimaschutzvolksbegehren geschah. Auch der aktuelle, inoffizielle Entwurf eines Klimaschutzgesetzes (KSG 2021)^{1), 2)} ist von diesem Ansatz – durch das Zusammenwirken verschiedener verfassungsgesetzlicher Einzelschriften – gekennzeichnet. Werden derartige Bestrebungen auch noch mit einer Schwächung bewährter freiheitssichernder Schutzmechanismen verknüpft, müssen bei Juristen, die nicht bloß dem Klimaschutz, sondern auch demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien verbunden sind, die Alarmglocken schrillen. Im Folgenden wird schlaglichtartig auf rechtsdogmatische und verfassungspolitische Probleme eingegangen, die derart weitreichende Änderungen auf Verfassungsebene nach sich ziehen würden. **ecolex 2021/751**



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

A. Status quo

Derzeit bevorzugen es Medien wie Politik in Europa, Klimaschutzmaßnahmen durch die Prognostizierung extremer Entwicklungen und *Worst-case-Szenarien* in den Fokus zu rücken. Derartige Prognosen sind jedoch – anders als es scheinen mag – keine absoluten Gegebenheiten, sondern auf verschiedensten Annahmen beruhende Vorhersagen, über die *in der Naturwissenschaft aktuell ein Diskurs geführt wird.*³⁾ Der vom dt BVerfG in seinem leading Klimaschutz-Case⁴⁾ als auch von den Medien genannte Wert von 3 °C Klimaerwärmung bis zum Jahr 2100 ist letztlich bloß ein politisch gewollter theoretischer Mittelwert verschiedenster Studien⁵⁾ und belegt damit keineswegs eindeutig, dass Notmaßnahmen im Rahmen einer Klimaalarmkulisse zwingend zu setzen sind.⁶⁾

Traditionell wird der Umweltschutz in der österr Verfassungsordnung explizit als öffentliches Interesse anerkannt. Ein solches Verständnis ist insb dem BVG Nachhaltigkeit⁷⁾ zu entnehmen, dessen Art 3 als Staatszielbestimmung *lege non distinguente* den Klimaschutz mit umfasst.⁸⁾ Der VfGH vertritt in stRsp die Ansicht, dass das „öffentliche Interesse“ an Maßnahmen des Umweltschutzes durch das BVG „bestätigt“ werde,⁹⁾ und zog das BVG zur Prüfung von Gesetzen und Verordnungen heran.¹⁰⁾

Auch ein Blick auf die EMRK und die Rsp des EGMR zeigt, dass bereits *Mechanismen* zur Verwirklichung des Klimaschutzes bestehen, auf welche sich Individuen berufen können. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang die *aktive Schutzpflicht des Staats* iZm Umwelt- und Naturkatastrophen ins Treffen geführt (insb Art 2 und 8 EMRK).¹¹⁾ Die *Folgen des Klimawandels* vermögen insofern bereits in gewissem Umfang *staatliche Schutzpflichten* auszulösen; Teile des Schrifttums plädieren dafür, diese Ansätze weiterzuentwickeln.¹²⁾ Dies könnte – mit Augenmaß betrieben – als vernünftiger Weg erscheinen. Der vom dt BVerfG vertretene Ansatz, die Untersagung jeglichen CO₂-relevanten Freiheitsgebrauchs in den Raum zu stellen,¹³⁾ schießt deutlich übers Ziel hinaus.¹⁴⁾

B. Forderungen nach einem Grundrecht auf Klimaschutz

Die bislang wohl prominenteste Forderung nach einem Grundrecht auf Klimaschutz wurde in Österreich durch das

Klimavolksbegehren 2020 erhoben. Der im Forderungskatalog enthaltene Grundrechtsvorschlag ist jedoch weitestgehend nicht in die Realität umsetzbar.¹⁵⁾ Nach meiner anfänglichen

¹⁾ Entwurf v 9. 4. 2021 über ein „Bundesgesetz zur Erfüllung nationaler und unionsrechtlicher Klimaschutzziele durch Erarbeitung und Umsetzung wirkungsvoller Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz 2021 – KSG 2021)“.

²⁾ *Knüttelfelder*, Klimaziel erreichen – oder das Tanken wird teurer, Kronen Zeitung, abrufbar unter <https://www.krone.at/2398228> (abgerufen am 2. 11. 2021); s auch *Gepp*, Öko-Steuerreform: Die Tücken der CO₂-Steuer, profil, abrufbar unter <https://www.profil.at/wirtschaft/oeko-steuerreform-die-tuecken-der-co2-steuer/401371409> (abgerufen am 2. 11. 2021); s auch *Laufer*, Plan für neues Gesetz: Werden die Klimaziele verfehlt, müssen Bund und Länder zahlen, Der Standard, abrufbar unter <https://www.derstandard.at/story/2000126127747/plan-fuer-neues-gesetz-werden-die-klimaziele-verfehlt-muessen-bund> (abgerufen am 2. 11. 2021).

³⁾ Vgl etwa *Vahrenholt/Luni*, Unanfechtbar? Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz im Faktencheck (2021).

⁴⁾ BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18 Rz 19.

⁵⁾ Dieser Wert wird auch vom IPCC in den Mittelpunkt gestellt; vgl zum Hintergrund *Vahrenholt/Luni*, Unanfechtbar? Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz im Faktencheck, Kap 2, Unsicherheitsspanne der CO₂-Erderwärmungswirkung, mwN.

⁶⁾ So ua ausdrücklich *Vahrenholt/Luni*, Unanfechtbar? Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz im Faktencheck, Kap 2, Unsicherheitsspanne der CO₂-Erderwärmungswirkung, mwN.

⁷⁾ BVG über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl I 2013/111 idF BGBl I 2019/82.

⁸⁾ Näher *Piska*, Warum ein Grundrecht auf Klimaschutz nur als Vision überzeugt, ZTR 2022 (im Druck).

⁹⁾ ZB VfSlg 13.102/1992; ähnlich VfSlg 19.584/2011. Siehe auch VwGH 25. 1. 1996, 95/07/0230, wonach die Staatszielbestimmung als Auslegungsmaxime umweltrechtlicher Bestimmungen herangezogen werden kann.

¹⁰⁾ So VfGH 29. 6. 2017, E 875/2017, E 886/2017, unter Hinweis auf VfSlg 11.990/1989, 12.009/1989, 12.485/1990, 12.486/1990, 13.102/1992, 13.718/1994, 14.551/1996 und 19.584/2011.

¹¹⁾ Siehe etwa EGMR (GK) 30. 11. 2004, 48.939/99, *Öneryildiz/Türkei*; 20. 3. 2008, 15.339/02, *Budayeva/Russland*; 28. 2. 2012, 17.423/05 ua, *Kolyadenko ua/Russland*.

¹²⁾ So etwa *Braig/Ehlers-Hofherr*, Wie kann der EGMR dazu beitragen, die Klimakrise einzudämmen? NuR 2020, 589ff.

¹³⁾ BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18.

¹⁴⁾ Vgl näher *Piska*, ZTR 2022 (im Druck).

¹⁵⁾ Siehe bereits *Piska*, Das Klimaschutzvolksbegehren – großer Wurf oder Schuss ins Knie? *ecolex* 2021, 474 (474ff).

Kritik wurde letztlich nicht nur der explizite grundrechtliche Ansatz, sondern auch die Idee der Einführung eines – mit massivem Einfluss auf Gesetzgebung und Gerichtbarkeit ausgestatteten – Klimarechnungshofs verworfen.¹⁶⁾

Nun enthält jedoch der bereits erwähnte KSG-Entwurf 2021 immer noch Vorschläge, die der Einführung eines Grundrechts auf Klimaschutz gleichkämen.¹⁷⁾ In diesem Zusammenhang ist etwa die Verfassungsbestimmung des § 2 KSG 2021 zu nennen, wonach „(...) alle Vorhaben der Gebietskörperschaften (...) so auszugestalten [sind], dass eine Erreichung dieses Ziels [Klimaneutralität Österreichs bis zum Jahr 2040] ermöglicht wird“.

Daraus könnte man ableiten, dass künftig alle Vorhaben des Staats primär dem Klimaschutz zu dienen haben. So gesehen können die dem Klimaschutz dienenden (im Verfassungsrang stehenden) Reduktionsziele unbedingte Gültigkeit erlangen und den verfassungsrechtlich garantierten Freiheiten insoweit derogieren (arg: „ermöglichen“).

Gem § 3 KSG 2021 wird ebenfalls im Verfassungsrang festgeschrieben, dass „eine Absenkung von nationalen Klimaschutzziele sowie eine Aufhebung, Abschwächung oder Einschränkung bereits gesetzter wirkungsvoller Maßnahmen (...) nicht zulässig (ist)“. Damit wird eine Art „Ewigkeitsklausel“ eingeführt, welche den zu § 2 erhobenen Befund unterstreicht.

Dies bedeutet eine Zurückreihung bestehender Grundrechte hinter die Klimaschutzziele und -maßnahmen und ermöglicht im Ergebnis die Einführung und Beibehaltung verfassungswidriger Klimaschutzmaßnahmen. Dadurch werden *freiheits-sichernde (wirtschaftliche) Grundrechte ausgehebelt*.

Auch die Rechtsschutzbestimmung in § 18 KSG 2021, wonach „natürliche Personen mit Wohnsitz in Österreich sowie anerkannte Umweltorganisationen“ einen begründeten Antrag an die Bundesregierung stellen können, sofern die Regierung oder das – eigens durch das KSG 2021 eingerichtete – Klimakabinett „die (...) genannten Verpflichtungen nicht, nicht vollständig oder nicht fristgerecht“ umsetzt, ist äußerst problematisch. Sind die Voraussetzungen erfüllt, so „hat“ die Bundesregierung die Maßnahme innerhalb einer bestimmten Frist zu setzen. Damit bedeutet diese Bestimmung durch die Eröffnung des Rechtsschutzwegs für einen derart weiten Personenkreis ohne individuelle Betroffenheit iZm der Durchsetzbarkeit verfassungswidriger Maßnahmen (§§ 2, 3 KSG 2021) im Grunde eine umfassende Destabilisierung des etablierten grundrechtlichen Rechtsschutzsystems. Denn dadurch wird das öffentliche Interesse am Klimaschutz unter Ausschaltung grundrechtlicher Schranken zur einzigen Determinante von einschlägigen Maßnahmen erklärt.

Die durch den KSG-Entwurf 2021 geschaffene Rechtssituation verursacht *letztlich Konsequenzen, die der Einführung eines Grundrechts auf Klimaschutz gleichen und bedeutet insgesamt eine Gesamtänderung der österr Bundesverfassung*, indem Klimaschutzinteressen existierenden, verfassungsrechtlichen *rechtsstaatlichen Schutzmechanismen* vorangestellt und Letztere *de facto* ausgeschaltet werden können.

C. Rechtsdogmatische Probleme

Ein Grundrecht, dessen Ziel es ist, alle Menschen vor den (möglichen) Folgen des Klimawandels zu schützen, verbürgt einen *faktisch unvollziehbaren Anspruch*. Dies zeigt etwa die Tatsache, dass Österreich derzeit für bloß 0,19% des weltweiten CO₂-Ausstoßes verantwortlich ist.¹⁸⁾ Österreich kann somit bloß einen minimalen, unwesentlichen Beitrag zur Beeinflus-

sung des Klimawandels leisten und darf dafür nicht massive Grundrechtsbeschränkungen in Kauf nehmen.

Klimaschutz ist außerdem ein *öffentliches Interesse* und daher aus grundrechtssystematischem Blickwinkel *gar nicht geeignet, als subjektives Recht des Einzelnen normiert zu werden*. Durch das Abstellen auf die faktische Betroffenheit von der Klimakrise wird der Schutzbereich des Grundrechts *de facto* bei einem schier unüberschaubaren Kreis von Grundrechtsträgern eröffnet, wodurch im Ergebnis prinzipiell nur alle Grundrechtsträger gleichzeitig oder niemand verletzt werden könnte. Grundrechte sind aber *per definitionem fundamentale Rechtspositionen des Individuums*.¹⁹⁾ Die Eröffnung des Rechtsschutzwegs ohne individuelle Betroffenheit durch ein derart *diffuses* und weit ausschlagendes Grundrecht schafft eine Art *Freiheitsbeschränkungsrecht*, welches unbeteiligten Dritten ermöglicht, im Interesse des Klimaschutzes die Einschränkung bis hin zur Eliminierung anderer Freiheitssphären (zB Erwerbsfreiheit) einzufordern. Ein bislang *völlig ungekanntes Ausmaß an Rechtsunsicherheit* wäre die Folge.²⁰⁾

Folglich könnte die *Entscheidungskompetenz* über gesellschaftspolitisch fundamental wichtige Fragen von der Legislative *zunehmend zur Judikative* wandern. Die Auflösung der erwähnten Grundrechtskollisionen wäre damit einer Staatsgewalt aufgetragen, welche im kontinentaleuropäischen System nicht darauf ausgerichtet ist, *Rechtsschöpfung* in diesem massiven Ausmaß zu betreiben.²¹⁾

Mit der Einführung eines Grundrechts auf Klimaschutz würden die Gerichte in die Rolle gedrängt, *Klimapolitik* zu betreiben, die dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbehalten bleiben muss.²²⁾ Dies könnte zu dem realistischen Szenario führen, dass das Grundrecht zu extensiv ausgelegt und bereits bei geringfügigen klimaschädlichen Einflüssen als berührt betrachtet wird. Damit könnte es dazu kommen, dass im Prinzip jede CO₂-relevante Aktivität in Frage gestellt wird, was zu einer enormen *rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Unsicherheit* führen würde.²³⁾ Theoretisch könnte jeder Einzelne ohne irgendeinen konkreten Bezug Genehmigungsverfahren für Anlagen oder Tätigkeiten, die zum CO₂-Ausstoß beitragen, mit dem Grundrecht auf Klimaschutz in Frage stellen bzw bekämpfen – vom Automechanikerbetrieb über Abfallverbrennungsanlagen bis hin zur landwirtschaftlichen Tierhaltung. Jede CO₂-relevante Tätigkeit könnte unter

¹⁶⁾ Dazu näher *Piska*, ZTR 2022 (im Druck).

¹⁷⁾ Vgl näher *Piska*, ZTR 2022 (im Druck).

¹⁸⁾ *Crippa/Guizzardi/Muntean/Schaaf/Solazzo/Monforti-Ferrario/Olivier/Vignati*, Fossil CO₂ emissions of all world countries – 2020 Report, EUR 30358 EN, Publications Office of the European Union (2020), abrufbar unter https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2020#emissions_table (abgerufen am 8. 10. 2021).

¹⁹⁾ *Berka/Binder/Kneihls*, Grund- und Menschenrechte in Österreich? (2019) 4, 35; vgl zur Unterscheidung von Rechten und Idealen auch *Cranston*, Are There Any Human Rights? *Daedalus* 112, No 4 (1983) 1–17.

²⁰⁾ Genauer s *Piska*, ZTR 2022 (im Druck).

²¹⁾ Genauer s *Piska*, ZTR 2022 (im Druck).

²²⁾ So bereits *Piska*, *ecolex* 2021, 475; ähnlich *Strejcek*, Wie Österreichs Gesetze klimafreundlicher werden können, *Der Standard*, abrufbar unter <https://www.derstandard.at/story/2000109879633/wie-oesterreichs-gesetze-klimafreundlicher-werden-koennen> (abgerufen am 8. 10. 2021); auf dieser Linie liegend auch *Schmelz*, Der VfGH zur dritten Piste – Klimaschutz im Widerspruch zu Rechtsstaat und Demokratie, ZVG 2017, 288; zum Problem der Gewaltenteilung auch schon *Schulev-Steindl*, Klimaklagen: Ein Trend erreicht Österreich, *ecolex* 2021, 17 (19).

²³⁾ Genaueres zu den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen s *Piska*, ZTR 2022 (im Druck).

Berufung auf das Grundrecht eingeschränkt oder unterbunden werden. Gleiches gilt für gesetzliche Bestimmungen, die solche Tätigkeiten zum Gegenstand haben bzw ermöglichen; sie könnten wegen Verstoßes gegen das Grundrecht auf Klimaschutz aufgehoben werden.

Auf der anderen Seite könnte der Gesetzgeber sich bemüht fühlen, eine immer strengere Verbotspolitik zu fahren und in Anlehnung an die Diktion des dt BVerfG²⁴⁾ CO₂-relevanten Freiheitsgebrauch in Abkehr vom liberalen Grundprinzip zunehmend zu sanktionieren oder zu verbieten. Damit könnten ganze Freiheitssphären letztlich eliminiert werden. Insb in den Anfängen der Ausjudizierung des Grundrechts wäre zudem mit unvorhersehbaren Divergenzen in der Rsp und damit einer Inhomogenität im Vollzug zu rechnen.

Die Schaffung eines Klimaschutzgrundrechts ist auch insgesamt zu kurzfristig angelegt,²⁵⁾ da es sich dabei um ein *Postulat eines unerreichbaren utopischen Ideals* (Bewahrung des Einzelnen vor den Konsequenzen des Klimawandels) handelt. Ein *Ideal* kann bloß angestrebt, aber *per definitionem* nicht verwirklicht werden. Die Verletzung eines Ideals ist daher auch nicht hinreichend klar feststellbar, wohingegen ein definiertes Recht hier und jetzt verletzt oder gewährt werden kann²⁶⁾ und zu diesem Zweck auch durchsetzbar ist. Werden Grundrechte, wie im hier interessierenden Fall, auf den Status von utopischen Idealen reduziert, wird die Grundrechtslandschaft als Ganzes geschwächt und inflationiert: der *Imperativ von Grundrechten* geht verloren.

D. Fazit

Die unstrittige Wichtigkeit des Klimaschutzes ändert nichts daran, dass die Einführung eines Grundrechts auf Klimaschutz oder eines gleichwertigen Rechtsrahmens, wie es im KSG-Entwurf 2021 geschieht, zu massiven verfassungsrechtlichen Problemen führt. Denn derartige freiheitsbeschränkende Mechanismen würden mit höchster Wahrscheinlichkeit zu einer unabsehbaren *Veränderung der Grundrechtsdogmatik* und zu einer *Schwächung der Schutzfunktion der Grundrechte* führen. Als besonders hervorstechendes Beispiel sei das Verbot der Rücknahme von einmal eingeführten Klimaschutzmaßnahmen genannt, gleichgültig ob zB wirtschaftliche oder soziale Gründe auch (zwingend) dafürsprechen mögen („Ewigkeitsklausel“).

Die negativen, systemwidrigen Auswirkungen auf das liberale und rechtsstaatliche Grundprinzip kämen im Paket einer Gesamtänderung der Verfassung gleich, die mittels Volksabstimmung umzusetzen wäre.

Es ist auch möglich, adäquaten Klimaschutz durch gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen zu gewährleisten, ohne die für eine liberale Demokratie essentiellen Freiheiten aufs Spiel zu setzen. Voraussetzung dafür wäre einerseits, existierende verfassungsrechtliche Schutzmechanismen auch gegenüber Maßnahmen aufrechtzuerhalten, die dem Klimaschutz dienen; andererseits wären die leitenden klimapolitischen Entscheidungen – anders als dies das KSG 2021 tut – der parlamentarischen Demokratie und nicht undurchsichtig bestellten Beiräten²⁷⁾ und sonstigen Gremien in Regierungsnähe zu überlassen.²⁸⁾

Schlussstrich

Klimaschutz hochzuhalten, darf nicht bedeuten, jene Verfassungsprinzipien aufs Spiel zu setzen, welche die europäische Rechtskultur und damit die Gesellschaft Europas in den vergangenen Jahrzehnten geprägt haben. Wollte man die Einführung eines systemverändernden Grundrechts auf Klimaschutz – oder einer vergleichbaren Rechtslage, wie sie der KSG-Entwurf 2021 vorsieht – trotz massiver Bedenken dennoch erwägen, bedürfte dies jedenfalls eines *detaillierten wissenschaftlichen und politischen Diskurses* sowie einer *ausführlichen Rechtsfolgenabschätzung*, welche im Vorfeld der Erstellung des KSG-Entwurfs 2021 keineswegs adäquat stattgefunden hat. Jede andere Vorgangsweise erschiene in unserem bewährten und effizienten Rechtsschutzstaat grob fahrlässig.

²⁴⁾ BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18 Rz 186.

²⁵⁾ Ebenfalls ablehnend K. Weber, Grundrecht auf Umweltschutz, in Heißl (Hrsg), Handbuch Menschenrechte (2009) 496 (501), wonach ein Grundrecht auf Umweltschutz in der Praxis mehr Probleme schaffen als lösen würde.

²⁶⁾ Vgl Cranston, Daedalus 112, No 4 (1983) 1ff.

²⁷⁾ ZB der Klimarat der Bürgerinnen und Bürger gem § 8 KSG 2021, der nach einem nicht weiter determinierten „gewichteten Losverfahren“ zu besetzen ist.

²⁸⁾ Zu einem Alternativvorschlag s bereits Piska, Das Klimaschutzvolksbegehren – großer Wurf oder Schuss ins Knie? ecolex 2021, 474 (474f); s auch Piska, ZTR 2022 (im Druck).

Neues aus Europa

Aktuelle Rechtsetzung und Entscheidungen der EU

LEGISLATIVE. Die Kom legt im Wege eines Durchführungsrechtsakts ein angemessenes Schutzniveau für den Datentransfer in das Vereinigte Königreich fest. Zur Anwendung des Grundsatzes „Energieeffizienz an erster Stelle“ hat die Kom die Befolgung ihrer neuen Leitlinien empfohlen. Der Zugang von hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt in der EU soll erleichtert werden. **ecolex 2021/752**



Mag. Dr. **Ulrike Giera** ist Mitarbeiterin in der Abteilung Regulierungsmanagement der ÖBB-Infrastruktur AG.
Dr. **Maximilian Hautzenberg** ist Mitarbeiter der APAB in Wien.
Mag. **Markus-Florian Rummel** ist Mitarbeiter in der Abteilung Recht der E-Control in Wien.

A. Datenschutzrecht

Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1772 der Kom v 28. 6. 2021 gem der VO (EU) 2016/679 des EP und des Rates zur

Angemessenheit des Schutzes personenbezogener Daten durch das Vereinigte Königreich, ABI L 2021/360, 1

Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1773 der Kom v 28. 6. 2021 gem der RL 2016/680/EU des EP und des Rates zur