

1. Einleitung

Extremwetterereignisse, Dürresommer und grüne Wiesen dort, wo normalerweise verschneite Skipisten sein sollten – die Auswirkungen der menschengemachten Erderhitzung sind mittlerweile auch in Mitteleuropa deutlich spürbar. Politische Maßnahmen hinken hinterher und werden nach jetzigem Stand nicht ausreichen, um die Erwärmung der globalen Durchschnittstemperatur auf 1,5 Grad Celsius gegenüber vorindustriellem Niveau zu begrenzen¹ – vielmehr ist davon auszugehen, dass die Erwärmung 2,8 Grad Celsius betragen wird, wenn der derzeitige politische Kurs beibehalten wird.² Angesichts dessen fühlen sich immer mehr Organisationen, Einzelpersonen und Gruppen dazu gezwungen, Maßnahmen zum Klimaschutz im Rechtsweg zu erstreiten. Mit der Entscheidung in der Rs Urgenda,³ wodurch zum ersten Mal ein Staat dazu verpflichtet wurde, strengere Klimaschutzziele zu setzen,⁴ wurde in Europa (aber auch weltweit⁵) eine Lawine von Gerichtsverfahren zum Zweck des Klimaschutzes losgetreten. Mittlerweile waren oder sind in Europa bei nationalen Gerichten in den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, in Belgien, Spanien, Italien, Deutschland, Finnland, Schweden, Russland, Österreich, Polen, Frankreich, Tschechien, der Schweiz, der Ukraine uvm „Klimaklagen“ anhängig.⁶ Dazu kommen Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem EGMR (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte).⁷ Doch bei weitem nicht alle dieser Gerichtsverfahren sind für Beschwerdeführende und Antragstellende von Erfolg gekrönt. Allzu häufig kommt es nicht zu einer inhaltlichen Entscheidung,

1 Bei einer Erwärmung um 1,5 Grad Celsius geht der Weltklimarat davon aus, dass das Risiko, Kippelemente und damit unkontrollierbare Veränderungen im Klimasystem auszulösen, deutlich geringer ist als bei einer Erwärmung um 2 Grad Celsius. S dazu IPCC, Zusammenfassung des Sonderberichts 1,5 Grad Celsius globale Erwärmung (2018), abrufbar unter https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Hheadline-statements.pdf (11.1.2023).

2 *United Nations Environment Programme*, Emissions Gap Report 2022: The Closing Window (2022) XVI, abrufbar unter <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40874/EGR2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (11.1.2023).

3 Hoge Raad 20.12.2019, 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2007.

4 *Ennöckl*, Klimaklagen – Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht (Teil I), RdU 2022/69, 137 (142).

5 Nicht zu unterschätzen ist die innovative Rsp der Gerichtshöfe des globalen Südens: die Rechtsordnung Ecuador kennt ein Umweltgrundrecht zugunsten der Menschen, jene Boliviens räumt der Natur selbst (einfachgesetzlich) ein solches Recht ein. Das kolumbianische Verfassungsgericht schrieb 2016 einem Fluss Rechtspersönlichkeit zu; der kolumbianische Oberste Gerichtshof anerkannte 2018 subjektive Rechte des Amazonasgebiets. Diese Entwicklungen werden von den europäischen Gerichten (und auch im europäischen Schrifttum) nur wenig beachtet. In OLG Hamm 30.11.2017, I-5 U 15/17, 2 O 285/15 erreichte ein südamerikanischer Bauer zwar einen Teilerfolg im Verfahren gegen den Energiekonzern RWE. Diese Klage war jedoch zivilrechtlich begründet: der Landwirt machte Schadenersatzansprüche gegen den Energiekonzern geltend, da dieser durch die seine Treibhausgasemissionen zur Gletscherschmelze in Peru beitrage, sodass seine Landwirtschaft durch Überflutungen aus einem See gefährdet waren.

6 S Climate Litigation Database, abrufbar unter <http://climatecasechart.com/about/> (27.4.2023).

7 S Verzeichnis der Climate Litigation Database, abrufbar unter <http://climatecasechart.com/non-us-climate-change-litigation/> (11.1.2023).

da die Anträge bzw Beschwerden an die Gerichte und Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts an den Zulässigkeitsvoraussetzungen scheitern. Im Rahmen der Zulässigkeit prüft ein Gericht bestimmte formelle Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, um eine Entscheidung in der Sache treffen zu können.⁸ Es sollen mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen verschiedene Ziele erreicht werden, wie zB dass der/die gesetzliche Richter*in in der Sache entscheidet; andere sollen das Gericht und Parteien vor unnötiger Sachbefassung (zB Klagebefugnis) schützen, wieder andere dienen der Rechtssicherheit bzw Verfahrenseffizienz (Fristen).⁹ Schon das Fehlen einer einzigen Zulässigkeitsvoraussetzung führt zur Unzulässigkeit und damit zur Zurückweisung des Antrags bzw der Beschwerde. So auch geschehen in den Fällen der Klimaklage an den österreichischen Verfassungsgerichtshof (VfGH)¹⁰ und der Klimaklage an das schweizerische Bundesgericht (BGer).¹¹ Das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erachtete die zugrundeliegende Beschwerde in seinem Klimabeschluss¹² für zulässig. Eine besondere Rolle unter den einzelnen Kriterien spielt die Betroffenheit der Beschwerdeführenden. Doch trotz ähnlicher Bestimmungen zur Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden kamen die drei Höchstgerichte zu teilweise unterschiedlichen Ergebnissen. Im Wesentlichen soll die vorliegende Arbeit eine (nicht abschließende) Antwort auf die Frage geben, wie es dazu kam. Dazu werden zuerst völker- und europarechtliche sowie nationale verfassungsrechtliche Grundlagen erläutert, auf die sich die Antragstellenden und Beschwerdeführenden in ihren Anträgen bzw Beschwerden an BVerfG, BGer und VfGH stützten. Danach werden die nationalen Zulässigkeitsbestimmungen für die jeweiligen Anträge und Beschwerden genauer betrachtet und verglichen. Die Kapitel 3 bis 5 gehen auf die Verfahren an sich ein: für jede Entscheidung werden zunächst das Vorbringen und die Ausführungen des Gerichts wiedergegeben – dies immer mit dem Fokus auf dem Zulässigkeitskriterium der Betroffenheit. Danach wird ermittelt, wie sich die Ausführungen der Gerichte in die bisherige Rsp zur Zulässigkeit von Beschwerden mit ähnlichen Fallkonstellationeneinfügen. In einem letzten Schritt – der *Conclusio* – wird ein Erklärungsversuch dafür geliefert, wie drei Höchstgerichte unter Anwendung ähnlicher Zulässigkeitsbestimmungen zu unterschiedlichen Entscheidungen kommen konnten und wie das „Zulässigkeitsproblem“ bei Klimaklagen in Zukunft sachgerecht gelöst werden könnte.

8 *Sodan/Ziekow*, Verwaltungsgerichtsordnung⁵ (2018) § 124 Rz 21 f.

9 *Wysk in Wysk* (Hrsg), Verwaltungsgerichtsordnung⁷ (2020) Vorbemerkungen zu §§ 40 bis 53 Rz 16.

10 VfGH 30.9.2020, G 144/2020 ua.

11 BGer 5.5.2020, 1C 37/2019.

12 BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua.

2. Rechtliche Grundlagen

2.1. Klimaklagen im Allgemeinen

Klimaklagen sind ein junges Phänomen der letzten beiden Jahrzehnte. Um auf die Untätigkeit der Gesetzgeber bei der Umsetzung der internationalen Rechtsquellen des Klimaschutzrechts zu reagieren, wenden sich sowohl natürliche Personen als auch NGOs an die Gerichte, um Klimaschutzmaßnahmen einzufordern oder klimaschädliche Maßnahmen zu beseitigen.¹³ Doch Klimaklagen sind so vielfältig wie die Probleme, die die Klimakrise mit sich bringt. Sie betreffen verschiedenste Ebenen der Governance, Rechtsgebiete und Wirtschaftssektoren. Insofern könnte man abstrakt jedes Rechtsmittel, das sich gegen die (aktive oder passive) Schädigung des Klimas richtet, im weitesten Sinne als „Klimaklage“ sehen. Gerichtsverfahren zum Klimawandel, die mittlerweile auf allen Kontinenten an Popularität gewinnen,¹⁴ beziehen sich jedoch meist direkt auf den Klimaschutz, indem sie entweder die problemverursachenden Treibhausgasemissionen oder den Einfluss der Klimakrise auf Ökosysteme, Gemeinschaften oder die Infrastruktur aufgreifen. Beschwerdeführende verlangen hier entweder den Erlass von Regularien oder wenden sich gegen bestehende Maßnahmen;¹⁵ dabei richten sie ihre Beschwerden sowohl gegen Staaten und deren Organe als auch gegen Private. Die Climate Change Litigation Database der Columbia University zählt aktuell¹⁶ über 2.400 Gerichtsverfahren über Klimaschutzrecht, Klimapolitik und Klimawissenschaften seit 2011.¹⁷ Diese Definition ist für diese Arbeit zu weit. Dementsprechend ist der Begriff auf Verfahren vor den Gerichten bzw Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts, gestützt auf Grund- und Menschenrechte, einzuschränken. In diesen Verfahren versuchen Beschwerdeführende meist, behauptete regulatorische Lücken zwischen bestehenden und wissenschaftlich oder völkerrechtlich erforderlichen Maßnahmen zu schließen – dies gestützt auf die Behauptung, die unzureichende Klimaschutzgesetzgebung verletze staatliche Schutzpflichten und internationale Rechtsverpflichtungen.¹⁸ Die völkerrechtlichen, europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen für Klimaklagen werden in den folgenden Abschnitten erläutert.

2.2. Grundlagen des Internationalen Rechts

Die wichtigsten Rechtsquellen des internationalen Klimaschutzrechts sind völkerrechtliche Verträge.¹⁹ Da die effektive Reduktion von Treibhausgasen zur Abwen-

13 Alogna/Bakker/Gauci (Hrsg), Climate Change Litigation: Global Perspectives (2020) 3.

14 Climate Change Litigation Database, abrufbar unter <http://climatecasechart.com/about/> (11.1.2022).

15 Peel/Osofsky, Climate Change Litigation. Regulatory Pathways to Cleaner Energy (2015) 4 f.

16 Stand 28.9.2023.

17 S Climate Litigation Database, abrufbar unter <http://climatecasechart.com/about/> (18.11.2022).

18 Schulev-Steindl, Klimaklagen: Ein Trend erreicht Österreich, *ecolex* 2021/7, 17 (17).

19 Loibl, Internationales Umweltrecht, in *Reinisch* (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁶ (2021) Band I Rz 2089.

2. Rechtliche Grundlagen

derung bzw Begrenzung einer Klimakrise die Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft erfordert, liegt der Abschluss globaler völkerrechtlicher Abkommen zum Klimaschutz nahe. Diese bilden zum Teil die Basis für das Klimaschutzrecht der Europäischen Union und nationale Klimaschutzgesetze²⁰ und spielen deshalb im Verfahren über Klimaklagen eine wichtige Rolle. Zudem prägen seit der Annahme des Kyoto-Protokolls²¹ die Mechanismen des Emissionszertifikatehandels²² und der Joint Implementation²³ das internationale und nationale Klimaschutzrecht. Mit dem Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen der Vereinten Nationen²⁴ (Klimarahmenkonvention) wurde 1992 in Rio de Janeiro das erste internationale Abkommen zum Klimaschutz abgeschlossen.²⁵ Ziel des Übereinkommens war die „Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau“, das eine „gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert“.²⁶ Es verpflichtete die Industriestaaten, ua nationale Maßnahmen zu setzen, um Treibhausgasemissionen zu begrenzen und zu reduzieren, um gravierende Klimaveränderungen zu verhindern.²⁷ Allerdings fehlte es dem Abkommen sowohl an bestimmten Reduktionszielen als auch an einem konkreten Zeitrahmen.²⁸ Dahingehende Verhandlungsversuche waren am Widerstand der USA gescheitert.²⁹ Konkretisierungen folgten allerdings 1997 mit dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll), das die unterzeichnenden Industrieländer dazu anhielt, ihre gesamten Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008 bis 2012 um mindestens 5 % gegenüber dem Vergleichsjahr 1990 zu reduzieren. Zu diesem Zweck führte es erstmalig die Instrumente des möglichen Handels mit Emissionsreduktionseinheiten und die Joint Implementation of Reduction Commitments bzw den Clean Development Mechanism (durch die die Finanzierung von Emissionsreduktionsprojekten in anderen Staaten auf das eigene Emissionsbudget angerechnet werden kann) ein.³⁰

Nachdem 55 Länder, die gemeinsam für einen 55 %-igen Anteil an den globalen CO₂-Emissionen im Jahr 1990 verantwortlich gewesen waren, das Abkommen rati-

- 20 So nimmt § 2 öKSG Bezug auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs zum Klimaschutz, § 2 dKSG nimmt explizit Bezug auf das 2-Grad-Ziel des Pariser Übereinkommens, ebenso Art 1 des schweizerischen CO₂-Gesetzes und Art 1 der EU-Lastenteilungs-VO.
- 21 Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, angenommen am 10.12.1997; in Kraft getreten am 16.2.2005; 37 ILM 32.
- 22 Danach dürfen erfasste Unternehmen nur dann Treibhausgase in die Atmosphäre ausstoßen, wenn sie dafür entsprechende Rechte (in Form von Zertifikaten) erworben haben, die untereinander gehandelt werden können, Näheres unter 2.3.
- 23 Diese ermöglicht Industriestaaten, Maßnahmen zur Reduktion von Emissionen in anderen Staaten (insb Entwicklungsländern) zu finanzieren und sich die dort eingesparten Treibhausgase auf das eigene Emissionsbudget anrechnen zu lassen.
- 24 Angenommen am 9.5.1992; in Kraft getreten am 21.3.1994; 1771 UNTS 107.
- 25 *Ennöckl*, Wie kann das Recht das Klima schützen? ÖJZ 2020/41, 302 (303)
- 26 Art 2 der Klimarahmenkonvention.
- 27 *Binder*, Umweltvölkerrecht, in *Ennöckl/Raschauer/Wessely* (Hrsg), Handbuch Umweltrecht³ (2019) 80.
- 28 *Ennöckl*, ÖJZ 2020/41, 302 (303).
- 29 *Beyrer*, Umweltvölkerrecht (2000) 21.
- 30 *Binder* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Handbuch³ 81.

fiziert hatten, trat dieses 2005 in Kraft. Während es für Entwicklungsländer keine Verpflichtungen vorsieht, schreibt es in Anhang B den Industriestaaten individuelle Reduktionspfade vor.³¹ Österreich, Deutschland, die Schweiz und die Europäische Union werden durch das Protokoll zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 8 % gegenüber 1990 verpflichtet.³² Zudem enthält das Protokoll in Art 5, 7 und 8 diverse Berichtspflichten der Vertragsstaaten, die allerdings für ihre effektive Anwendbarkeit weiterer Konkretisierung bedürften.³³ Einen Sanktionsmechanismus sieht das Protokoll selbst nicht vor. In Art 18 wird hierfür auf die erste Vertragsstaatenkonferenz verwiesen, die bei erster Gelegenheit effektive Prozesse und Mechanismen für den Fall der Nichteinhaltung der Verpflichtungen schaffen sollte.³⁴ Im Rahmen der Übereinkommen von Marrakesch³⁵ wurde 2001 ein Compliance Committee etabliert, das Fälle tatsächlicher und potenzieller Nichterfüllung durch die Vertragsstaaten behandelt.³⁶ Die Sanktionen gegen Industriestaaten, die ihren Verpflichtungen nach Annex B des Kyoto-Protokolls nicht nachkommen, bestehen in der Verpflichtung zur Ausarbeitung und Einhaltung eines Plans, der die künftige Einhaltung gewährleisten soll; weiters werden den Staaten die überschießenden Emissionsmengen mit dem Faktor 1,3 für die Reduktionsverpflichtungen der folgenden Periode zugerechnet.³⁷ Finanzielle Sanktionen sind nicht vorgesehen.

Da die Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls mit 2012 endete, gab es bereits seit 2005 Bemühungen der Staaten, ein neues Abkommen aufgrund der Klimarahmenkonvention zu erarbeiten. Schließlich wurde das Kyoto-Protokoll im Rahmen der Doha-Konferenz³⁸ um eine weitere Periode bis 2020 verlängert,³⁹ trat aber mangels notwendiger Ratifikationen erst Ende 2020 in Kraft.⁴⁰ Somit erwies sich auch der Sanktionsmechanismus, nach dem die überschießenden Emissionen mit dem Faktor 1,3 einem nichterfüllenden Vertragsstaat für die kommende Verpflichtungsperiode zugerechnet werden, mangels einer solchen Periode als zahnlos.

2015 konnte auf der Pariser Klimakonferenz der Vereinten Nationen das Pariser Übereinkommen⁴¹ geschlossen werden. Auch dieses Übereinkommen entstand auf

31 *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht 177.

32 Annex B des Kyoto-Protokolls.

33 *Beyerlin/Marauhn*, International Environmental Law (2011) 163.

34 *Sands/Peel*, Principles of International Environmental Law⁴ (2018), 315.

35 Beschluss 1/CP.7 der Vertragsstaatenkonferenz, die als Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls dient, FCCC/CP/2001/13/Add; *Sands/Peel*, Principles⁴ 315.

36 *Loibl* in *Reinisch*, Handbuch⁶ Band I Rz 2157.

37 *Loibl* in *Reinisch*, Handbuch⁶ Band I Rz 2159.

38 Doha-Änderung des Protokolls von Kyoto, angenommen am 18.12.2009; Beschluss 1/CMP.8 der Vertragsstaatenkonferenz, die als Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls dient, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.

39 *Binder* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Handbuch³ 81.

40 *Ennöckl*, ÖJZ 2020/41, 302 (303).

41 Angenommen am 12.12.2015; in Kraft getreten am 4.11.2016; Fundstelle im österreichischen Recht BGBl III 2016/197; für Deutschland BGBl 2016, 1028; für die Schweiz SR 0.814.012; für die Europäische Union ABl L 2016/282, 4.

2. Rechtliche Grundlagen

Basis der Klimarahmenkonvention. Im Gegensatz zur Doha-Änderung ging der Ratifikationsprozess jedoch rasch vonstatten, sodass das Übereinkommen bereits im November des Folgejahres in Kraft treten konnte. Grund dafür waren wohl die „weichen“ Formulierungen des Übereinkommens: im Gegensatz zum Kyoto-Protokoll sieht das Pariser Übereinkommen keine konkreten Reduktionsverpflichtungen für die Vertragsstaaten vor. Stattdessen soll die Erderhitzung gegenüber einem vorindustriellen Niveau auf zwei Grad Celsius begrenzt werden und es sollen Bemühungen angestellt werden, die Erhitzung auf 1,5 Grad zu limitieren.⁴² Diese Ziele sollen durch sogenannte NDCs (nationally determined contributions) erreicht werden, in denen die Vertragsstaaten ihre „*ehrgeizigen Anstrengungen*“⁴³ zur Umsetzung des 2-Grad-Ziels darlegen.⁴⁴ Die NDCs müssen alle fünf Jahre überarbeitet und eingereicht werden, wobei jeder Plan ambitionierter sein muss als sein Vorgänger.⁴⁵ Da keine Verpflichtung besteht, die nationalen NDCs tatsächlich zu erreichen,⁴⁶ kann man diese lediglich als rechtlich unverbindliche Absichtserklärungen zum Klimaschutz einordnen.⁴⁷ Trotz einiger Stimmen⁴⁸, die aufgrund der wenigen tatsächlichen Verpflichtungen des Pariser Übereinkommens (in Wirklichkeit läuft es auf eine „Bemühenspflicht“ zur Erfüllung der NDCs hinaus)⁴⁹ dessen Rechtsqualität infrage stellten, besteht nun weitgehende Einigkeit darüber, dass es sich bei dem Übereinkommen trotzdem um einen völkerrechtlichen Vertrag iSd Wiener Vertragsrechtskonvention handelt und es deshalb rechtsverbindlich ist.⁵⁰ Mangels konkreter Emissionsreduktionsziele enthält das Pariser Übereinkommen auch keine Vorschriften über den Emissionshandel; dennoch ist eine freiwillige Zusammenarbeit der Vertragsstaaten (die auch international übertragbare Minderungsmaßnahmen inkludieren kann)⁵¹ möglich. Sanktionen sind bei Nichteinhaltung der NDCs nicht vorgesehen; das Pariser Übereinkommen schafft jedoch den Rahmen für (drei verschiedene, fördernde und nicht bestrafende) Überprüfungsprozesse für NDCs.⁵² Obwohl es kaum Verpflichtungen enthält, wurde das Pariser Übereinkommen als Meilenstein des Klimaschutzrechts gefeiert und bildet mit seinem 2-Grad-Ziel die Basis für nationale und internationale Rechtsakte zum Klimaschutz.⁵³ Dennoch muss abschließend betont werden, dass die bisher

42 Art 2 Abs 2 lit a des Pariser Übereinkommens.

43 Art 3 des Pariser Übereinkommens.

44 *Binder in Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Handbuch³ 61.

45 Art 4 Abs 9, Art 3 sowie Art 9 Abs 3 des Pariser Abkommens.

46 *Binder in Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Handbuch³ 82.

47 *Ennöckl*, ÖJZ 2020/41, 302 (304).

48 *S Sands/Peel*, Principles⁴ 319 mwN.

49 *Binder in Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Handbuch³ 82.

50 *Sands/Peel*, Principles⁴ 319.

51 Art 6 Abs 2 des Pariser Übereinkommens.

52 *Sands/Peel*, Principles⁴ 328 f.

53 So nimmt § 2 öKSG Bezug auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs zum Klimaschutz, § 2 dKSG nimmt explizit Bezug auf das 2-Grad-Ziel des Pariser Übereinkommens, ebenso Art 1 des schweizerischen CO₂-Gesetzes und Art 1 der EU-Lastenteilungs-VO.

eingereichten NDCs selbst bei Umsetzung durch die Vertragsstaaten nicht ausreichen würden, um die Erderhitzung auf zwei Grad Celsius zu begrenzen.⁵⁴

Obwohl es durch die Regelung umweltrechtlicher Fragen durch völkerrechtliche Verträge etwas in den Hintergrund gedrängt wurde, spielen auch das Völkergewohnheitsrecht und das Soft Law nach wie vor eine wichtige Rolle im Klimaschutzrecht.⁵⁵ Zum Soft Law zählen zB Beschlüsse, Resolutionen, Empfehlungen und Deklarationen internationaler Organisationen,⁵⁶ denen zwar keine rechtlich bindende Wirkung zukommt, die aber politische Bedeutung haben und häufig den Grundstein für die spätere Entwicklung bindender Instrumente legen.⁵⁷ Beispiele sind die Rio-Deklaration 1992,⁵⁸ die einen Katalog von 27 Prinzipien enthält, die vor allem nachhaltige Entwicklung forcieren sollen, oder die Stockholm-Deklaration 1972,⁵⁹ die ebenfalls 26 Grundsätze des Umweltschutzes enthält, die die weitere Entwicklung des Umweltvölkerrechts maßgeblich beeinflussten.⁶⁰ Einige dieser Prinzipien haben sich bereits zu Völkergewohnheitsrecht verdichtet. Im Bereich der Klimaklagen sind vor allem die Grundprinzipien des Verbots der grenzüberschreitenden Schädigung und das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung relevant. Ersteres (auch no harm rule genannt) ist sowohl in Prinzip 21 der Stockholmer Deklaration als auch im zweiten Prinzip der Rio-Deklaration enthalten und gilt mittlerweile als völkergewohnheitsrechtlich verankert.⁶¹ Es beinhaltet den Grundsatz, dass kein Staat auf seinem Staatsgebiet Aktivitäten vornehmen, fördern oder dulden darf, die auf dem Gebiet eines anderen Staates Schaden verursachen.⁶²

Das zweite genannte Prinzip wurde erstmals in der Rio-Deklaration festgehalten und besagt, dass alle Staaten der Welt Verantwortung für die Umwelt tragen, aber Industriestaaten erstens stärker zu globalen Umweltproblemen beitragen und zweitens höhere finanzielle und technologische Kapazitäten für Umweltmaßnahmen aufweisen. Dies ist bei der Setzung von internationalen Umweltschutzmaßnahmen zu berücksichtigen,⁶³ und fand zB Niederschlag in Art 3 Abs 1 iVm Annex B des Kyoto-Protokolls und Art 2 Abs 2 des Übereinkommens von Paris.

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

55 *Loibl in Reinisch*, Handbuch⁶ Band I Rz 2159.

56 *Loibl in Reinisch*, Handbuch⁶ Band I Rz 2093.

57 *Binder in Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Handbuch³ 66.

58 Report of the United Nations Conference on Environment and Development, A/CONF.151/26/Rev.1.

59 Report of the United Nations Conference on the Human Environment, A/CONF.48/14/Rev.1.

60 *Binder in Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Handbuch³ 58 f.

61 *Binder in Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Handbuch³ 67.

62 *Loibl in Reinisch*, Handbuch⁶ Band I Rz 2101.

63 *Loibl in Reinisch*, Handbuch⁶ Band I Rz 2115.

2.3. Unionsrechtliche Grundlagen

Die nationale Klimapolitik der EU-Mitgliedstaaten, die Gegenstand von Klimaklagen ist, ist mit unionsrechtlichen Vorgaben eng verflochten.⁶⁴ Der Umweltschutz ist gem der Präambel des EUV und Art 3 Abs 2 EUV⁶⁵ eines der tragenden Ziele der Politik der Europäischen Union, wobei dieses Ziel durch Art 191 AEUV⁶⁶ konkretisiert wird.⁶⁷ Letzterer ist eine Zentralnorm des europäischen Umweltschutzrechts und legt spezielle Umweltschutzziele, die Leitlinien der Gesetzgebung sowie Berücksichtigungs- und Abwägungspflichten fest.

Art 4 Abs 2 AEUV sieht eine geteilte Kompetenz von Mitgliedstaaten und Union für den Bereich der „Umwelt“ vor. Zur Abgrenzung der Kompetenzen dient das Subsidiaritätsprinzip nach Art 5 Abs 3 AEUV – der Unionsgesetzgeber wird nur dann tätig, wenn die angestrebten Ziele nicht auf nationaler Ebene besser oder zumindest gleichwertig verwirklicht werden können. Gleichzeitig nehmen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nicht mehr wahr, sofern der Unionsgesetzgeber abschließend tätig geworden ist. Trotz der geteilten Zuständigkeit gelang es, in den vergangenen Jahrzehnten für ein zunehmend harmonisiertes Umweltschutzniveau zu sorgen. Die erlassenen Rechtsakte schränken die nationalen Gesetzgeber im Bereich der Umweltpolitik zwar ein, lassen aber teilweise Spielräume für die Mitgliedstaaten (mitunter auch in Richtung Erlassung strengerer Maßnahmen, sofern dazu eine Ermächtigung besteht) offen.⁶⁸ Als relevante Rechtssetzungskompetenzen gelten einerseits Art 114 AEUV zur Verwirklichung des Binnenmarks, der insb in Bezug auf Anlagen- und Produktvorschriften bedeutsam ist sowie Art 192 AEUV, der die Kernkompetenzbestimmung zur Erlassung von Sekundärrecht im Bereich der Umweltpolitik darstellt.⁶⁹ Die Europäische Union erlässt aufgrund von Art 11 AEUV und Art 191 Abs 1 4. Satz iVm 192 AEUV Regelungen zur Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insb zur Bekämpfung des Klimawandels. Dabei steht die Reduktion von Treibhausgasemissionen im Vordergrund. Dieses Ziel soll auf Basis zweier Säulen erreicht werden:⁷⁰ einerseits aufgrund des Europäischen Emissionshandels, der seit 2005 im Rahmen eines Cap-on-Trade-Systems die Emissionen der Großindustrie auf ökonomisch „verträgliche“ Art und Weise regulieren soll; andererseits aufgrund der Lastenteilungsentscheidung bzw Lastenteilungsverordnung, die Obergrenzen für nicht vom Emissionshandel erfasste Sektoren festlegt.

64 *Braun/Lampport*, Klimapolitik auf UN-, EU- und nationaler Ebene, in *Norer/Holzer* (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht (2019) 159 (159).

65 Vertrag über die Europäische Union, ABl C 2012/326, 13.

66 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl C 2012/326, 47.

67 *Raschauer/Stangl* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Handbuch³ 106.

68 *Piska* in *Jaeger/Stöger* (Hrsg), EUV/AEUV (2022) Art 191 AEUV Rz 3.

69 *Raschauer/Stangl* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Handbuch³ 126.

70 *Braun/Lampport* in *Norer/Holzer*, JB Agrarrecht 159 (162).

Der Europäische Emissionshandel (= EU-ETS, European Emissions Trading System) ist ein Herzstück des europäischen Maßnahmenkatalogs zur Treibhausgasreduktion. Seine rechtliche Basis bildet die bereits 2003 beschlossene Emissionshandelsrichtlinie⁷¹. Mit dem Ziel, die volkswirtschaftlichen Kosten von Reduktionsmaßnahmen möglichst gering zu halten, wird ein marktwirtschaftlicher Ansatz verfolgt: an die beteiligten Industrieanlagen und Kraftwerke wird eine begrenzte Anzahl an Emissionsrechten in Form von Zertifikaten ausgegeben, die auf einem Markt gehandelt werden. Für jede emittierte Tonne CO₂ müssen Anlagenbetreibende also eine Berechtigung in Form eines Zertifikats vorweisen können. Die (für jedes Jahr festgelegte) Cap bestimmt die Obergrenze der jährlich ausgegebenen Zertifikate. Ein Teil wird dabei kostenlos zugeteilt, der Rest versteigert. Durch die Möglichkeit, Zertifikate unter den Anlagenbetreibenden zu handeln, können überschüssige Zertifikate verkauft bzw müssen zusätzlich benötigte Zertifikate nachgekauft werden und es entsteht ein Preis für die emittierte Tonne CO₂.⁷² Allerdings umfasst der Emissionshandel lediglich den Energiesektor, die Großindustrie sowie seit 2012 auch den innereuropäischen Flugverkehr.⁷³ Die Lastenteilungsentscheidung⁷⁴ ist ein Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rats aus dem Jahr 2009 und legt für Sektoren außerhalb des Europäischen Emissionshandelsystems verbindliche Zielvorgaben für die Emissionsreduktion in den einzelnen Mitgliedstaaten fest. Auf der Grundlage der Entscheidung sollte die Kommission den Staaten für die Jahre 2013 bis 2020 jährliche Emissions-„Budgets“ in Tonnen Kohlendioxidäquivalent zuweisen. Insgesamt sollten die Emissionen aller Sektoren (also ETS- und Nicht-ETS-Emissionen gemeinsam) iSd Europäischen Klimapakets 2020 im Vergleich zum Jahr 1990 bis 2020 um 20 % reduziert werden.⁷⁵ Die Reduktion auf dem Gebiet der nicht vom ETS erfassten Emissionen sollte dabei 10 % gegenüber dem Jahr 2005 betragen. Dabei wurde allerdings nicht jedem Mitgliedstaat eine Reduktionsverpflichtung der nicht vom ETS erfassten Emissionen von 10 % bis 2020 auferlegt – vielmehr wurden die Anforderungen an das BIP pro Kopf angepasst und wirtschaftlich benachteiligten Mitgliedstaaten sogar eine Erlaubnis zur Erhöhung der emittierten Treibhausgase erteilt, da in diesen Staaten in den darauffolgenden Jahren ein stärkeres Wirtschaftswachstum zu erwarten war (was typischerweise mit erhöhtem Treibhausgas-Ausstoß einhergeht).⁷⁶ Der Rahmen der

71 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.

72 *Ennöckl*, ÖJZ 2020/41, 302 (304).

73 *Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts² (2021) Rz 64.

74 Entscheidung Nr 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 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.

75 Abs 4 der Erwägungsgründe der Lastenteilungsentscheidung in der Grundfassung.

76 *United Nations*, World Economic Situation and Prospects (2018), 32; Abs 8 der Erwägungsgründe der Effort Sharing Decision in der Grundfassung.