

# Klimaklagen und deren Auswirkungen auf Planungsprozesse

Karin Hiltgartner

Transkription der Präsentation im Rahmen der Tagung „SUP & Raumplanung“

Ich greife nun auf, was Paulo Pinho am Vormittag vorgeschlagen hat, nämlich auf Klimawandel zu fokussieren. Was können Sie von meinem Vortrag heute erwarten? Eine kurze Einführung über völkerrechtlichen Klimaschutz dann spreche ich darüber, wie ich Klimaklagen definiere, gehe auf einige Beispiele ein, analysiere die Beispiele hinsichtlich ihrer Vergleichbarkeit und komme dann auf die Österreichische Ebene zurück. Konkret möchte ich kurz über das viel beachtete „Dritte Piste“-Verfahren sprechen und über dessen mögliche Auswirkungen auf andere Planungsprozesse. Was hat sich nun völkerrechtlich im Bereich Klimaschutz ereignet? Die ersten rein klimabezogenen Initiativen hatten wir 1992 mit dem Klimarahmenübereinkommen in Rio, ein Vertrag im Rahmen der Vereinten Nationen, der 1994 in Kraft getreten und bereits 1992 verhandelt wurde. Ziel war eine Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau, das eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindern würde und zwar in einem Zeitraum, sodass sich Ökosysteme natürlich an die Klimaänderungen anpassen können. Wir hatten hier also eine allgemeine Beschreibung, aber inhaltlich doch schon sehr konkret, allerdings gab es keine konkreten Reduktionsziele. Diese wurden einige Jahre später im Kyoto Protokoll beschlossen, das 2005 in Kraft getreten ist. Dort wurden erstmals konkrete Reduktionsziele festgelegt mit in Summe, weltweit betrachtet, -5,2% Treibhausgasemissionen bis spätestens 2020. Die meisten von Ihnen wissen das: Im Rahmen des Kyoto-Protokolls sind lediglich Industrienationen zu einem konkreten Reduktionsziel verpflichtet worden, für Österreich lag das Ziel bei -13%. Einer der jüngst beschlossenen Klimaschutzverträge ist das Pariser Abkommen von 2016. Dort wurde

festgelegt, dass die Klimaerwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius, wenn möglich maximal 1,5 Grad im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu beschränken ist. Ab 2050 sollten wir treibhausgasneutral sein. Thomas Fischer hat heute schon gesagt: „Maßnahmen sind gut, aber sie müssen auch durchgeführt werden“. Die globalen Temperaturen lassen sich von unseren Klimaschutzverträgen bis jetzt noch in beschränktem Maße beeindrucken. In Österreich werden seit 1767 Temperaturaufzeichnungen geführt, die 16 wärmsten Jahre seit dem Beginn der Aufzeichnungen hatten wir in den letzten 18 Jahren. Dadurch gibt es den Effekt, dass immer mehr Leute der Meinung sind, dass nationale Regierungen vielleicht nicht ausreichend für den Klimaschutz sorgen. Es gibt da einige Grassroot-Mo-

Abbildung 1: Klimaklagen weltweit

## Übersicht: „Klimaklagen“ weltweit



Quelle: K. Hiltgartner, 2019, S.4.

vements, aber auch UN-Generalsekretär Gutiérrez hat am Wochenende extra darauf hingewiesen, dass Handeln gegen die Klimaerwärmung jetzt notwendig wäre.

Hier sehen Sie einen Überblick über Klimaklagen (Abbildung 1). Ich verstehe im Rahmen dieses Vortrages Klimaklagen als Klagen von Individualpersonen oder Umwelt-NGOs gegen Regierungen oder supranationale Organisationen. Worüber ich heute hier nicht sprechen werde, sind Klagen gegen Ölkonzerne oder Energieunternehmen auf Schadenersatz. Der wichtigste Fall in dem Bereich ist ein Fall gegen die Regierung der Niederlande, eingebracht von einer NGO, die zu diesem Zweck gegründet wurde, namens Urgenda. Diese hat bereits 2015 auf strengere nationale Treibhausgasemissionsreduktionsziele geklagt. Und zwar wollten sie gerne mehr Reduktionen als Europarechtlich vorgesehen. Was ist die Besonderheit an diesen Klimaklagen? Sie fokussieren auf zwei bestimmte Themen: Klagebefugnis der Antragssteller - die meisten von Ihnen wissen wahrscheinlich, dass völkerrechtliche Verträge keine subjektiv einklagbaren Rechte haben, das heißt hier wird versucht, eine Kombination zu finden, eine kausale Verbindung zwischen der gesetzlichen Untätigkeit, Klimaschutz durchzuführen, meistens im Recht auf Leben, Eigentum oder Ähnliches in der Verfassung oder in Menschenrechtsverträgen und einer Rechtsverletzung durch den Klimawandel. Der zweite Punkt der sehr oft diskutiert wird, ist der der Kompetenz der Gerichte, das heißt das Verhältnis Legislative und Exekutive zur Judikative, der Gewaltenteilung. In der Regel probieren Gerichte abzuschätzen, ob verfassungsrechtlich oder menschenrechtlich gewährleistete Rechte gefährdet werden. Sie dürfen selbstverständlich nicht in die Gesetzgebung eingreifen, aber dieser Grat ist natürlich ein Schmalere.

Was war nun die Rechtsgrundlage bei dem Fall gegen die Niederlande? Die niederländische Verfassung sieht einen Artikel vor, der Umweltschutz als Verpflichtung des Staates festlegt, konkret wird gefordert, das Land bewohnbar zu halten. Eine weitere Rechtsgrundlage, auf die sich die Kläger\_innen berufen, war die europäische Menschenrechtskonvention- Artikel 2, das Recht auf Leben und Artikel 8 auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Natürlich wurde auch auf die völkerrechtlichen Klimaschutzverträge, also das Pariser Abkommen und das Kyoto-Protokoll verwiesen. Und zwar wurden diese beiden Instrumente herangezogen als Interpretationsrahmen um die verfassungsrechtlich und menschenrechtlich gewährleisteten Rechte näher auszuformulieren. Das heißt, die Klägerinnen haben sich nicht direkt auf das Völkerrecht berufen, aber dieses als Interpretations-, als Auslegungsmaßstab für die völkerrechtlich gewährleisteten Rechte herangezogen. Das Gericht hat diese Klage akzeptiert und die Klägerinnen haben auch in erster Instanz gewonnen. Argumente, die das Gericht dabei abgewogen hat, waren die Antragslegitimation und das Gericht hat es akzeptabel gefunden zu sagen, die subjektiven Rechte in der niederländischen Ver-

fassung würden durch das Klimaschutzrecht konkretisiert werden. Was waren fachliche Argumente, die der Staat zu seiner Verteidigung vorgetragen hat? Die Niederlande sind ein kleiner Staat, weltweit betrachtet machen die erzeugten Emissionen nicht viel aus, das würde quasi nicht ins Gewicht fallen. Daraufhin hat der Gerichtshof argumentiert, dass die Niederlande als Industrienation nach dem Kyoto Protokoll aber auch nach dem Rio-Abkommen eine Vorreiterrolle einnehmen müssen und dass die pro-Kopf Emissionen der Niederlande beträchtlich wären. Dann haben die Niederlande probiert zu argumentieren, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes nicht mehr gewährleistet werden könnte, wenn stärkere Klimaschutzmaßnahmen eingeführt werden würden. Ein Argument, das auch von unserer aktuellen Regierung immer wieder gebracht wird.

Diesbezüglich hat der Gerichtshof in Den Haag eindeutig gemeint, dieses Argument wäre nicht schlüssig, denn auch einige Nachbarländer der Niederlande hätten deutlich stärkere Klimaschutzziele verfasst und auch dort wäre die Wirtschaft nicht zusammengebrochen. Die Regierung der Niederlande ist gegen das erstgerichtliche Urteil in Berufung gegangen, aber Ende letzten Jahres hat auch der Gerichtshof zweiter Instanz, das Berufungsgericht, das Urteil bestätigt. Aktuell ist der Fall beim Höchstgericht anhängig, das heißt es ist noch nicht in letzter Instanz entschieden, aber hier haben wir dennoch einen Präzedenzfall: Den ersten Fall in Europa, wo Bürgerinnen und Bürger auf stärkere Klimaschutzmaßnahmen klagen, der in zwei Instanzen gewonnen hat. Zur Gewaltenteilung: Das Gericht hat in dem Fall einen konkreten Reduktionsauftrag formuliert, hat allerdings mehrere Vorschläge zur Umsetzung dieses Auftrages vorgegeben. Unter anderem hat es Emissionshandel oder steuerliche Maßnahmen, also konkret eine CO<sub>2</sub>-Steuer vorgeschlagen - beide Maßnahmen sind ja gerade auch in Österreich Teil der Diskussion.

In einem anderen Fall, der letztes Jahr eingebracht wurde, haben eine Umweltschutzorganisation und einige Familien, die auf Landwirtschaft spezialisiert sind, Deutschland geklagt. Und zwar haben sie nicht auf verstärkte Klimaschutzmaßnahmen geklagt, sondern auf Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2020 und, dass die dort festgelegten Ziele eingehalten werden. Die Rechtsgrundlage hier war einerseits der Schutz von Leben und Gesundheit - es waren einige Familien die eher nahe zum Meer wohnen und andererseits Schutz des Eigentums, indem argumentiert wurde, dass es durch bestimmte Extremereignisse zu starken Ernteeinbußen kommen würde, konkret Hitze und Starkregen. Zusätzlich gibt es im deutschen Grundgesetz einen Passus, der eine Verantwortung des Staates für künftige Generationen festlegt und auch darauf haben sich die Klägerinnen und Kläger berufen mit folgendem Argument: Deutschland müsse bereits jetzt wirkungsvolle Maßnahmen ergreifen. Es ist kein akzeptables Argument zu sagen, das könne erst in 10 oder 15 Jahren gemacht

werden, denn dann wäre Klimaschutz deutlich teurer umzusetzen und dies wiederum würde eine überproportionale Belastung für künftige Generationen darstellen. Natürlich hat auch dieser Fall sich auf Artikel 2 und 8 der Charta der Menschenrechte berufen und auch die Charta der Grundrechte der EU, konkret Artikel 47 der ein Recht auf Umweltschutz darstellt. Wieder wurden die Klimarahmenkonvention und das Pariser Abkommen erwähnt und außerdem der IPPC (Anm: Intergovernmental Panel on Climate Change)-Bericht 2018, der auch eindeutig festgelegt, dass eine stärkere Reduktion notwendig ist um die Klimaziele von Paris zu erreichen. Das Verwaltungsgericht Berlin hat diese Klage akzeptiert: Die hauptsächlich gebrachten Argumente sind sachlicher Art, dass die Zwischenziele eingehalten werden müssen, weil sonst eine Benachteiligung von Personen vorliegen würde. Das ist ein wichtiger Punkt, weil das Pariser Abkommen prinzipiell CO<sub>2</sub>-Neutralität ab 2050 vorsieht und hier darauf fokussiert wird, dass eben auch die Zwischenziele verbindlich einzuhalten sind. Was die Klägerinnen und Kläger sehr wirkungsvoll vorbringen ist die Verpflichtung zum Klimaschutz seit 1992, also der Rio-Rahmenkonvention. Weiters, dass das Reduktionsziel spätestens seit Inkrafttreten von Kyoto rechtlich verankert ist und Deutschland dies eben nun nicht einseitig verringern kann, sondern sich an dieses objektive Recht halten und dieses auch einer gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit unterliegen muss. Eine Entscheidung dazu ist allerdings noch ausständig.

Der dritte Fall über den ich sprechen möchte betrifft eine Klage gegen Rat und Parlament der Europäischen Union, wiederum von einigen Individuen und auch im letzten Jahr eingebracht. Diese klagen darauf, dass die gesamten Treibhausgasemissionsakte der EU für rechtswidrig zu erklären wären und Maßnahmen erlassen werden sollten, die bis 2030 eine Reduktion um 50-60% der Treibhausgasemissionen vorsehen oder höher, je nach Einschätzung des Gerichtes. Hier wird eine neue Grundlage argumentiert: das sogenannte völkerrechtliche „No Harm Principle“. Das besagt kurz zusammengefasst, dass jeder Staat verpflichtet ist, Umweltschäden in anderen Staaten zu vermeiden oder zumindest möglichst zu reduzieren. Das Argument hier ist folgendes: Wenn die Staaten beziehungsweise die EU als supranationale Organisation ihre Reduktionsziele nicht tief genug, also engagiert genug ansetzt, passieren auch Verfehlungen in anderen Staaten, auch dort kommt es zu Schäden. Hier gibt es einige Drittstaatsangehörige als Klägerinnen und Klägern und dadurch wird dieses völkerrechtliche Grundprinzip verletzt. Weiter wird hingewiesen auf Artikel 191 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU. Für die, die den nicht spontan abrufbar haben: Da stehen so Grundsätze drinnen wie Erhaltung und Schutz der Umwelt, Verbesserung der Umweltqualität, Schutz der menschlichen Gesundheit aber auch ganz konkret Bekämpfung des Klimawandels. Auch in diesem Fall wird auf die Charta der Grundrechte und das Pariser Abkommen verwiesen. Wir haben heute schon von Ursula Plat-

zer-Schneider gehört, dass der EuGH oft eine dynamische Interpretation vornimmt. Auch in Bezug auf traditionelle Instrumente des individuellen Rechtsschutzes hat der EuGH ein relativ offenes oder rechtsschutzfreundliches Verständnis. Er sieht diese durchwegs zur Durchsetzung des Unionsrechtes, das hat sich gezeigt zum Beispiel bei der Erstellung von Luftreinhalteaktionsplänen, bei der UVP-Richtlinie oder bei der Aarhus-Konvention. Nun muss sich zeigen ob das auch für völkerrechtliche Grundsätze gilt.

Zur Analyse der Beispielfälle: alle Klagen berufen sich auf völkerrechtliche Klimaschutzverträge als Maßnahmen für nationale beziehungsweise supranationale Rechte. Wir haben immer das Recht auf Leben, Eigentum, Erwerbsfreiheit - wo es ein solches gibt -, Umweltschutz oder Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen als Klagsgrundlage, auch die Rechte jüngerer Generationen oder Nachhaltigkeit werden oft erwähnt. Das Ziel ist bei Vielen, bereits jetzt einen verstärkten Klimaschutz durchzusetzen. Es gibt hier quasi eine Neuinterpretation des Vorsorgeprinzips, das besagt, dass Klimaschutz möglichst früh umzusetzen ist und auch die Zwischenziele wichtig sind. Im Rahmen eines sogenannten Reflex-Effekts kommt es auch zu einer Umkehr der Beweislast, das heißt es müssen nicht die Klägerinnen und Kläger beweisen, dass die Einhaltung des 2050-Zieles nicht mehr realistisch ist, sondern die Staaten sind angehalten zu beweisen, wie sie diese Ziele erreichen wollen ohne auf die bis jetzt gesetzten Zwischenziele zu fokussieren.

Was kann man dazu für die Österreichische Ebene sagen? Im UVP-Verfahren zur dritten Piste hat das Bundesverwaltungsgericht ebenso auf die völkerrechtlichen Instrumente des Kyoto-Protokolls, des Pariser Abkommens oder die Grundrechte-Charta verwiesen. Wir haben außerdem auch ein Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und der Forschung in Österreich. Das Bundesverwaltungsgericht hat bekanntermaßen keine Genehmigungsfähigkeit der dritten Piste gesehen. Der Verfassungsgerichtshof hat diese Erkenntnis aufgehoben und hat gemeint, dass bei der Auslegung des Bundesverfassungsgesetzes über Nachhaltigkeit und umfassenden Umweltschutz die sonstigen öffentlichen Interessen nicht aus anderen Instrumenten herangezogen werden können, sondern aus dem Luftfahrtgesetz zu berücksichtigen sind. Wäre jetzt eine solche Klimaklage in Österreich möglich? Das kommt darauf an: Österreich ist unzweifelhaft Mitglied der europäischen Union, das heißt auch die Grundrechte-Charta gilt bei uns. Österreich ist ebenfalls Mitglied der Europäischen Menschenrechtskonvention, diese steht bei uns im Verfassungsrang, also auch diese Grundrechte sind für uns wahrzunehmen. Wir haben natürlich auch individuelle Grundrechte, wie das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, das einen Eigentumsschutz bie-

tet und auch das völkerrechtliche“ No Harm-Prinzip“ gilt für Österreich. Zum Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit hat das Verfassungsgericht im Erkenntnis zur dritten Piste festgehalten, dass es keinen automatischen Vorrang für Umweltschutz gibt, aber natürlich ist dieses als Staatsziel trotzdem als Interpretationsmaßstab heranzuziehen.

Es könnte sein, dass aufgrund dieses Reflex-Effekts, über den ich vorhin gesprochen habe, daher auch eine Klimaklage in Österreich eingebracht wird. Aktuell gibt es auch eine Klimaklage gegen Institutionen der europäischen Union. Sollte diese erfolgreich sein, hat das selbstverständlich auch Auswirkungen auf die Reduktionsziele der Nationalstaaten und auch für Österreich. Gernot Stöglehner hat gerade über das Standortentwicklungsgesetz gesprochen, ich möchte daher darauf nicht mehr eingehen. Was ich in dem Zusammenhang erwähnen möchte ist, dass oft andere Alternativen gesucht werden, wenn sich Personen

in Verwaltungsverfahren nicht einbringen können. Sei das nun die Besetzung von Baustellen wie beim Hambacher Forst oder beim Murkraftwerk, das österreichische Klimavolksbegehren, das EU-Bürgerinnenbegehren „Klimawandel stoppen“ oder Verlagerungen auf die europäische oder internationale Ebene. Es wird aktuell eine Beschwerde bei der EU-Kommission über Mängel beim UVP-Verfahren zur dritten Piste diskutiert. Es gibt auch eine Beschwerde an die UN-Menschenrechtskonvention wegen zu geringer Klimaschutzmaßnahmen, die Schweizer „Klimaseniorinnen“, die bei den Schweizer Gerichten nicht durchgekommen sind bis jetzt, haben eine EGMR-Klage angekündigt, und man muss sagen: Alle diese anderen Ventile brauchen natürlich auch Zeit und führen zu Verzögerungen, die nicht zu unterschätzen sind. Das heißt, zusammenfassend, Klimaschutz bleibt natürlich ein Thema und ich bin der Meinung: Je früher wir klimawirksame Maßnahmen setzen, desto friktionsfreier werden wir diese in Planungs- und Rechtsprozesse integrieren können.

*Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.*

## Quellenverzeichnis

Hiltgartner, Karin (2019): „Klimaklagen“ und deren Auswirkungen auf Planungsprozesse. Präsentation SUP & Raumplanung 2019.