

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 139/2021-11

27. Juni 2023

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael MAYRHOFER,

Dr. Michael RAMI und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters
Matej SELEM, LL.M.

als Schriftführer,

über den Antrag des ***, vertreten durch die Niedermayr Rechtsanwälte GmbH, Stadtplatz 46, 4400 Steyr, § 3 Klimaschutzgesetz, BGBl. I 106/2011, idF BGBl. I 58/2017 als verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Begründung

I. Antrag

Gestützt auf Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG begehrt der Antragsteller, der Verfassungsgerichtshof möge § 3 des Bundesgesetzes zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz – KSG), BGBl. I 106/2011, idF BGBl. I 58/2017 als verfassungswidrig aufheben. 1

II. Rechtslage

Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz – KSG), BGBl. I 106/2011, idF BGBl. I 58/2017 lauten wie folgt (die angefochtene Bestimmung ist hervorgehoben): 2

"Ziel

§ 1. Dieses Bundesgesetz soll eine koordinierte Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz ermöglichen.

Maßnahmen

§ 2. Maßnahmen im Sinne dieses Bundesgesetzes sind solche, die eine messbare, berichtbare und überprüfbare Verringerung von Treibhausgasemissionen oder Verstärkung von Kohlenstoffsenken zur Folge haben, die in der österreichischen Treibhausgasinventur gemäß den geltenden völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Berichtspflichten abgebildet werden. Darunter fallen hoheitliche und privatwirtschaftliche Maßnahmen des Bundes und der Länder.

Aufteilung der festgelegten Höchstmengen von Treibhausgasemissionen; Verhandlungen zur Erarbeitung von Maßnahmen

§ 3. (1) Die gemäß völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Verpflichtungen für die Republik Österreich geltenden Höchstmengen von Treibhausgasemissionen werden gemäß den Anlagen festgelegt. Die Höchstmengen können auch auf Sektoren aufgeteilt festgelegt werden. Die Ausarbeitung von Planungsgrundlagen für die Aufteilung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen auf Sektoren für Verpflichtungszeiträume ab dem Jahr 2013 erfolgt jeweils auf Grundlage eines Vorschlags des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft auf Basis von im Inland wirksamen Maßnahmen. Dieser Vorschlag ist auch dem Nationalen Klimaschutzkomitee (§ 4) vorzulegen. Die endgültige Aufteilung ist in einer Anlage zu diesem Gesetz festzuhalten.

(2) Zur Erarbeitung von Maßnahmen zur Einhaltung der Höchstmengen in den jeweiligen Sektoren haben Verhandlungen stattzufinden. In den Verhandlungen sind insbesondere Maßnahmenmöglichkeiten in den folgenden Bereichen zu berücksichtigen: Steigerung der Energieeffizienz, Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger am Endenergieverbrauch, Steigerung der Gesamtenergieeffizienz im Gebäudebereich, Einbeziehung des Klimaschutzes in die Raumplanung, Mobilitätsmanagement, Abfallvermeidung, Schutz und Erweiterung natürlicher Kohlenstoffsenken sowie ökonomische Anreize zum Klimaschutz. Maßnahmen können auch in Form von mehrjährigen Maßnahmenprogrammen sowie als gemeinsame Maßnahmen der Gebietskörperschaften ausgearbeitet werden. Die Verantwortlichkeit zur Führung von Verhandlungen in den jeweiligen Sektoren obliegt den analog zu den Klimastrategien 2002 und 2007 zuständigen Bundesministern, subsidiär den gemäß Bundesministeriengesetz 1986 (BMG), BGBl. Nr. 76 in der jeweils geltenden Fassung zuständigen Bundesministern. Die Verhandlungen sind jeweils einen Monat nach Vorliegen eines Vorschlags des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gemäß Abs. 1 aufzunehmen. Die Verhandlungen sind jeweils innerhalb von neun Monaten vor Beginn eines Verpflichtungszeitraums, das ist für den Verpflichtungszeitraum 2013 bis 2020 der 31. März 2012, abzuschließen. Bei Überschreiten der gemäß völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Verpflichtungen für die Republik Österreich ab dem Jahr 2013 geltenden Höchstmengen von Treibhausgasemissionen sind auf Basis einer Evaluierung der gesetzten Maßnahmen umgehend weitere Verhandlungen über die Stärkung bestehender oder Einführung zusätzlicher Maßnahmen zu führen. Diese Verhandlungen sind jeweils binnen sechs Monaten abzuschließen.

(3) Das Ergebnis der Verhandlungen gemäß Abs. 2 ist gesondert festzuhalten. Die festgelegten Maßnahmen sind umgehend umzusetzen.

(4) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat dem Nationalen Klimaschutzkomitee (§ 4) über den Ausgang der Verhandlungen gemäß Abs. 2 und die festgelegten Maßnahmen gemäß Abs. 3 zu berichten.

[...]

Inkrafttreten

§ 10. (1) Die Anlage 2 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 94/2013 tritt mit Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft.

(2) Artikel 1 des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 128/2015 tritt mit Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft.

(3) § 3 Abs. 1 und 2 sowie § 4 Abs. 2 und 4 in der Fassung des Verwaltungsreformgesetzes BMLFUW, BGBl. I Nr. 58/2017, treten mit Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft; gleichzeitig treten § 4 Abs. 3 und § 5 samt Überschrift außer Kraft.

Anlage 1

Höchstmengen von Treibhausgasemissionen nach Sektoren
für den Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012
in Millionen Tonnen Kohlenstoffdioxidäquivalent
(berechnet nach den revidierten 1996 IPCC-Richtlinien für Nationale Treibhausgasinventuren)

Sektor	Höchstmengen von Treibhausgasemissionen 2008 bis 2012
Raumwärme CRF-Sektoren 1A4a, 1A4b und 1A4c	59,5
Energieaufbringung CRF-Sektor 1A1	Nicht- Emissionshandel: 8,9
Abfallwirtschaft CRF-Sektor 6	10,5
Verkehr CRF-Sektor 1A3	94,5
Industrie und produzierendes Gewerbe CRF-Sektoren 1A2 und 2A, 2B, 2C, 2D und 2G	Nicht- Emissionshandel: 18,4
'Fluorierte Gase' CRF-Sektoren 2E und 2F	7,0
Sonstige Emissionen CRF-Sektoren 1A5, 1B und 3	4,5
Landwirtschaft CRF-Sektor 4	35,5

Anlage 2

Jährliche Höchstmengen von Treibhausgasemissionen nach Sektoren

für den Verpflichtungszeitraum 2013 bis 2020
in Millionen Tonnen Kohlenstoffdioxidäquivalent
(berechnet nach den 2006 IPCC-Richtlinien für Nationale Treibhausgasinventuren)

Sektor	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abfallwirtschaft CRF-Sektoren 1A1a – other fuels; und 6	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8	2,7
Energie und Industrie (Nicht-Emissionshandel) CRF-Sektoren 1A1 (abzüglich 1A1a – other fuels), 1A2, 1A3e, 1B, 2A, 2B, 2C, 2D, 2G und 3	7,0	6,9	6,9	6,8	6,7	6,6	6,6	6,5
Fluorierte Gase CRF-Sektoren 2E und 2F	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
Gebäude CRF-Sektoren 1A4a und 1A4b	10,0	9,7	9,4	9,1	8,8	8,5	8,2	7,9
Landwirtschaft CRF-Sektoren 1A4c und 4	8,0	8,0	8,0	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9
Verkehr CRF- Sektoren 1A3a (abzüglich CO ₂), 1A3b, 1A3c, 1A3d und 1A5	22,3	22,3	22,2	22,1	22,0	21,9	21,8	21,7
Gesamt- summe	52,6	52,1	51,5	51,0	50,4	49,9	49,4	48,8"

III. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Der Antragsteller führt zur Begründung seines Antrages zusammengefasst das Folgende aus: Österreich bekenne sich zum umfassenden Umweltschutz. Dies sei im Verfassungsrang im Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl. I 111/2013, geregelt. Der Bereich Klimaschutz sei im Klimaschutzgesetz geregelt, welches gemäß § 1 eine koordinierte Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz ermöglichen solle. Nachdem mit Ablauf des Jahres 2020 die Verpflichtungsperioden nach dem Kyoto-Protokoll 2015 "gestrichen" seien, sei nun die Vorgabe nach dem "Paris-Agreement 2015" maßgeblich. Österreich habe sich zu einer Reduktion von 16 % bis 2020 verpflichtet, bis 2030 sei eine Reduktion "von mindestens 40/36 %" vorzusehen. Nach den offiziellen Statistiken des Umweltbundesamtes verfehle Österreich die auf Grund des Abkommens von Kyoto übernommenen Vorgaben bei weitem. 3

1.1. Der Antragsteller erachte sich durch § 3 KSG in seinen Rechten verletzt. § 3 Abs. 1 KSG sehe vor, die völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Verpflichtungen für die Republik in Bezug auf die Höchstmengen von Treibhausgasemissionen gemäß den Anlagen festzulegen. In Umsetzung dieser Vorhaben hätten nach Abs. 2 Verhandlungen stattzufinden; in der Folge sei detailliert geregelt, welche Stellen sich innerhalb welchen Zeithorizonts dieser Vorgehensweise zu widmen hätten und welche Momente zu berücksichtigen seien. Es sei jedoch evident, dass in konkreten Abständen zu überprüfende, messbare und als Maßstab zugrunde zu legende (§ 2) Werte nicht dargestellt würden, indem sich keine Darstellung dahingehend finde, welche Grenz- und/oder Schwellenwerte bis zu welchem Zeitpunkt nicht überschritten werden dürften. Dies bleibe vielmehr dem Ergebnis der in Abs. 2 beschriebenen Verhandlungen vorbehalten, sodass es letzten Endes der Willkür der agierenden Körperschaften überantwortet sei, ob und welche Vorgaben zunächst konstatiert, erreicht oder sogar verpönter Weise überschritten werden. 4

1.2. Aus der erhobenen Empirie – es werde auf die beigeschlossenen Auswertungen des Umweltbundesamtes verwiesen – ergebe sich, dass schon die Vorgaben für den Zeitraum bis 2020 meilenweit verfehlt worden seien. Es sei notorisch, dass sich die Staatengemeinschaft 2005 im Zuge der Beratungen zu Kyoto nicht zu einer 5

angemessenen Haltung durchbringen habe können. Auch jene [Vorgaben] folgend dem Pariser Klimaschutzabkommen seien in ihrer Effektivität umstritten. Es sei keinesfalls als außer Streit stehend anzusehen, dass diese ausreichten, um dem verfolgten Ziel der Begrenzung des Temperaturanstieges zu dienen. Es werde in der Fachwelt vielerorts kritisiert, dass diese Vorgaben unzureichend seien.

1.3. Österreich sei bislang nicht einmal imstande gewesen, "Kyoto zu erfüllen". Noch weniger sei dies [in Zukunft] zu erwarten, wenn man sich die Zielvorgaben nach Paris vor Augen halte. Es zeige sich, dass die Maßgabe des Klimaschutzgesetzes keineswegs ausreichen könne, den völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben zu entsprechen. Im Gegenteil trage dessen Textierung schon den Keim des Scheiterns nicht nur in sich, sondern nehme ein solches vielmehr (möglicherweise billigend) in Kauf:

Es gebe keinen Sanktionsmechanismus, der eine unterlassene oder mangelhafte Kooperation von Verhandlungspartnern des § 3 Abs. 2 KSG pönalisieren würde. Ein Zustand, der in einer Überschreitung der externen Vorgaben bestehe, sei ohne gesetzesimmanente Sanktion. Schon vor diesem Hintergrund sei § 3 KSG völlig wirkungslos und verfehlt. Dieser erlaube die Erreichung der Klimaschutzziele nicht und könne nicht sicherstellen, dass auch nur ein adäquates Bemühen der befassen Körperschaften an den Tag gelegt werde. Klimaschutz werde zwar weithin als Staatsziel beschworen, die unterschiedlichen Akteure würden dessen Wertigkeit jedoch völlig unterschiedlich einschätzen und derartige Vorkehrungen zum Umwelt- und Klimaschutz boykottieren. Schon bei Beschlussfassung des Gesetzes hätte klar sein müssen, dass damit den verfolgten Zielen nicht im Ansatz entsprochen werde. 2021 sei man nicht einmal mehr in der Lage gewesen, das Gesetz wie gefordert zu aktualisieren: Während Anlage 1 den Zeitraum 2008-2012 und Anlage 2 jenen von 2013-2020 regelten, fehle offenkundig Anlage 3, welche den Zeitraum ab 2021 einer Regelung zuführen würde. Es werde hier sehenden Auges gegen völkerrechtliche bzw. unionsrechtliche Vorgaben verstoßen.

1.4. Durch diese mangelhafte gesetzliche Regelung sei der Antragsteller in seinen Freiheitsrechten verletzt: Notwendige Maßnahmen, um die Klimaschutzziele bis 2030 wenigstens im Ansatz erreichen zu können, würden auf die Zukunft verschoben. Es werde in den nächsten Jahren notwendig sein, immer schärfere freiheits-

beschränkende Maßnahmen vorzusehen, um dies zu schaffen. Von derartigen Einschnitten sei praktisch jegliche Freiheit potentiell betroffen, weil nahezu alle Bereiche des menschlichen Lebens mit der Emission von Treibhausgasen verbunden seien. Es sei nicht absehbar, wie die normenkonforme Reduktion gelingen könnte, ohne Individualverkehr, Reisemöglichkeiten und Ernährungsgewohnheiten wie auch Industrie, Handel und Gewerbe massiv zu beschränken. Derartiges würde zu "enormen Beschränkungen der Erwerbsfreiheit, von Freiheiten im Sinne des § 8 EMRK und weiteren Grundrechten führen (müssen)".

1.5. Es werde nicht verkannt, dass dem Gesetzgeber ein rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zustehe. Im vorliegenden Fall sei aber eine Konstellation gegeben, die die Annahme einer exzessiven Regelung iSd verfassungsrechtlichen Judikatur nahelegen würde: Diese trage den Keim der völligen Erfolglosigkeit in sich, da nicht sichergestellt sei, dass externe Vorgaben im Hinblick auf den Klimaschutz zeitgerecht umgesetzt werden könnten. Das Argument des Vertrauensschutzes sei insofern umzukehren. Es dürfe vom Gesetzgeber verlangt werden, dass Normunterworfenen und sonstige Adressaten darauf vertrauen dürften, der Gesetzgeber werde Vorgaben präzise einhalten. Würde dies nicht (mehr) gelten, wäre das gesamte System von Gesetzgebung und Rechtsstaat desavouiert. Es könne daher darauf vertraut werden, dass die Vorgaben aus Völkerrecht und Unionsrecht eine regelkonforme, verständliche und effektive Umsetzung fänden. § 3 KSG erlaube dies nicht. Das Argument des Vertrauensschutzes verweise im Kern darauf, dass sich der von einer Verschlechterung der Rechtslage Betroffene rechtzeitig auf die neue Rechtslage einstellen können müsse. Jemand, der langfristig disponieren müsse, sei in seiner Erwartungshaltung zu schützen. Konkret werde dies jedoch verunmöglicht und in sein Gegenteil verkehrt. Es sei schon jetzt zwingend mit dramatischen Verschärfungen zu rechnen. Dieses Risiko werde augenscheinlich nicht etwa schicksalhaft verwirklicht, sondern vom Gesetzgeber sehenden Auges als in seinem Eintritt gewiss in Kauf genommen.

9

1.6. Die vorliegende Rechtslage sei unverhältnismäßig. Sie sei nicht im Ansatz geeignet, völkerrechtlichen, unionsrechtlichen wie verfassungsrechtlichen Vorgaben zu entsprechen. § 3 KSG sei daher gleichheitswidrig (Art. 2 StGG).

10

1.7. Der Antragsteller sei durch diese Verfassungswidrigkeit unmittelbar in seinen Rechten verletzt. Die unmittelbare Betroffenheit sei schon deshalb gegeben, da

11

diese Verfassungswidrigkeit in Form des Gesetzes ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für den Antragsteller wirksam geworden sei. Das Gesetz greife unmittelbar in die Rechtssphäre des Antragstellers ein, sei der Eingriff nach Art und Ausmaß doch eindeutig bestimmt. Es sei evident, dass § 3 KSG Verstöße gegen die dort vorgesehene Entscheidungsfindung in Kauf nehme, da durch die Bestimmung nicht klargestellt werde, welche Emissionsziele bis wann in welcher Intensität zu erreichen seien (und es demnach der Willkür der Akteure überlassen bleibe, sich auf solche zu einigen oder nicht). Dies impliziere, dass in den Folgejahren umso dramatischere Eingriffe folgen müssten, um den externen Vorgaben zu entsprechen. Dadurch werde der Antragsteller in seinen rechtlich geschützten Interessen auf Erwerb, Eigentum und iSd Art. 8 EMRK beeinträchtigt. Darüber hinaus liege eine aktuelle Beeinträchtigung vor, da schon jetzt klar sei, dass dramatischere Maßnahmen zur Erreichung der vorgegebenen Klimaschutzziele in den Folgejahren ergriffen werden müssten, die den Antragsteller massiv in seiner Erwerbsfreiheit und seinem Reiseverhalten, in den Rechten seiner Nahrungswahl (eine Vielzahl der derzeit verzehrten Lebensmittel verursachen bei der Produktion eine Unmenge an Immissionsbelastungen) und seinem Wohnverhalten (es werde Beschränkungen hinsichtlich der Beheizung, um diese auf Nachhaltigkeit umzustellen, geben müssen) beeinträchtigen würden. Es stehe dem Antragsteller kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des behaupteten rechtswidrigen Eingriffs zur Verfügung. Gegen die Verfehlung gesetzgeberischer Pflichten bestehe keine Möglichkeit einer Antragstellung, um im Wege der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit zum Höchstgericht zu gelangen. Hätte der Gesetzgeber in Ansehung des Klimaschutzgesetzes seinen Auftrag fristgerecht adäquat umgesetzt, wäre nur eine maßvolle, einschleichende Reduktion der Emissionsbelastung notwendig gewesen, um den Zielen der Vorgaben zu entsprechen. Der exzessiven Beschränkung werde es daher nur deswegen bedürfen, da die Implementierung des § 3 KSG fehlgeschlagen sei.

2. Die Bundesregierung hat eine Äußerung erstattet, in der sie die Zurückweisung, in eventu die Abweisung des Antrages begehrt. 12

2.1. Die Bundesregierung erachtet den Antrag aus mehreren Gründen für unzulässig. Soweit der Antragsteller von "Freiheiten im Sinne [...] weitere[r] Grundrechte" spreche, sei nicht ersichtlich, auf welche Rechtsvorschriften er Bezug nehme. Die Darlegung der Bedenken beschränke sich letztlich auf zwei Argumente: § 3 KSG 13

stelle nicht sicher, dass völkerrechtliche und unionsrechtliche Verpflichtungen erfüllt würden, weshalb die Regelung unverhältnismäßig und gleichheitswidrig sei. Um diese Verpflichtungen zu erfüllen, seien umso gravierendere Klimaschutzmaßnahmen in der Zukunft notwendig, die zu Beschränkungen der Erwerbsfreiheit, des Eigentums und des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens führten.

Zur Frage, in welchem Zusammenhang völkerrechtliche und unionsrechtliche Vorgaben mit der Verhältnismäßigkeit der angefochtenen Regelung stünden, fänden sich in den Ausführungen des Antragstellers Begriffe und Phrasen, die bei der Prüfung des Gleichheitssatzes eine Rolle spielten. Die Bundesregierung könne allerdings nicht finden, dass damit die Bedenken im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Regelung präzise umschrieben oder schlüssig und überprüfbar dargelegt worden seien.

14

Zur Frage einer Verletzung der Erwerbsfreiheit, des Rechtes auf Eigentum und auf Achtung des Privat- und Familienlebens erschöpfe sich das Vorbringen im Wesentlichen in der Behauptung, dass künftige Beschränkungen dieser Grundrechte als Folge der in § 3 KSG getroffenen unzureichenden Regelung exzessiv ausfallen würden. Zur Frage, welcher Art diese Eingriffe sein sollen, fänden sich nur die Hinweise auf "Reiseverhalten", "Nahrungswahl" und "Wohnverhalten". Auf Fragen nach dem öffentlichen Interesse, der Verhältnismäßigkeit, der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Adäquanz des Eingriffs gehe der Antragsteller nicht ein. Somit würden auch die Bedenken des Antragstellers im Hinblick auf Erwerbsfreiheit, Eigentum und Achtung des Privat- und Familienlebens nicht präzise umschrieben und nicht schlüssig und überprüfbar dargelegt. Darüber hinaus sei nicht einmal mit hinreichender Deutlichkeit erkennbar, welche dieser Maßnahmen nach Auffassung des Antragstellers jeweils in welche grundrechtliche Position eingreifen solle.

15

2.2. Dass es dem Antragsteller nicht gelinge, die von ihm behaupteten Verletzungen grundrechtlicher Positionen in ausreichend präziser und nachvollziehbarer Art darzulegen, überrasche nicht. Denn diese Eingriffe seien keineswegs "nach Art und Ausmaß durch das Gesetz selbst eindeutig bestimmt". Es handle sich vielmehr um hypothetische Eingriffe, die (jedenfalls nach Meinung des Antragstellers) in einer nicht näher bestimmten Zukunft erfolgen würden und zu deren Art und Ausmaß er schon aus diesem Grund nicht viel mehr vorzubringen vermöge, als dass sie "nahezu alle Bereiche des menschlichen Lebens" betreffen und dass sie "dramatisch"

16

oder "exzessiv" wären. Davon, dass Wirkungen, wie sie sich im Regelfall erst aus einem individuellen Rechtsakt ergäben, unmittelbar aus § 3 KSG abgeleitet werden könnten, könne daher keine Rede sein.

2.3. Zu beachten sei weiters, dass es sich beim Klimaschutzgesetz um ein Selbstbindungsgesetz handle. Es lege Zuständigkeiten und Prozesse zur Erarbeitung von Maßnahmen zur Einhaltung unionsrechtlich vorgegebener Höchstmengen an Treibhausgasemissionen fest und teile diese Höchstmengen bis zum Jahr 2020 auf Sektoren auf. Das Klimaschutzgesetz verpflichte somit staatliche Organe zu bestimmten Handlungen; es begründe hingegen keine Rechte und Pflichten von Einzelpersonen. Damit sei es von vornherein ausgeschlossen, dass das Klimaschutzgesetz – und somit auch dessen § 3 – den Antragsteller in seiner Rechtssphäre berühre. 17

2.4. An diesem Ergebnis würde sich auch dann nichts ändern, wenn man die Qualifikation des Klimaschutzgesetzes als reines Selbstbindungsgesetz in Abrede stelle. Der Zweck eines Antrags nach Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG liege darin, die behauptete Rechtsverletzung durch Aufhebung der angefochtenen Bestimmung zu beseitigen. Würde sich hingegen trotz Aufhebung dieser Bestimmung an der Rechtsposition des Antragstellers nichts ändern, so fehle es an der Antragslegitimation (vgl. zB VfSlg. 17.217/2004 und 18.512/2008). Genau dieser Fall liege hier offenkundig vor: Die Aufhebung des § 3 KSG würde nichts an der vom Antragsteller monierten unzureichenden Umsetzung von völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben und auch nichts an den vom Antragsteller daraus abgeleiteten angeblichen Rechtsverletzungen ändern. 18

2.5. In der Sache sehe sich die Bundesregierung im Hinblick auf die Ausführungen zur innerstaatlichen sowie zur völker- und unionsrechtlichen Rechtslage zum Thema Klimaschutz zu folgenden Richtigstellungen veranlasst: 19

2.6. Das Klimaschutzgesetz regle lediglich Treibhausgasemissionen im sogenannten Effort-Sharing (also die Treibhausgasemissionen außerhalb des EU-Emissionshandels). Treibhausgasemissionen hingegen, die unter das erwähnte EU-Emissionshandelssystem fielen, seien Regelungsgegenstand des Emissionszertifikatgesetzes 2011, BGBl. I 118/2011. 20

2.7. Die Behauptung, dass Österreich die auf Grund des Abkommens von Kyoto übernommenen Vorgaben bei weitem verfehlt habe, sei unrichtig. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten erfüllten die Reduktionsziele aus dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Ziele bis 2020) sowie aus dem Pariser Übereinkommen (Ziele ab 2021) gemeinsam. Die Erreichung dieser Ziele werde einerseits durch den EU-Emissionshandel, andererseits durch die den Mitgliedstaaten unionsrechtlich auferlegten Ziele im Effort-Sharing sichergestellt. Für den Bereich des Effort-Sharings – also jenen Bereich, auf den sich das Klimaschutzgesetz beziehe – würden also verbindliche nationale Klimaschutzziele (konkret: Höchstmengen von Treibhausgasemissionen) schon durch unionsrechtliche Rechtsakte vorgegeben. 21

2.8. Zwar treffe es zu, dass Österreich die unionsrechtlichen Ziele gemäß der Entscheidung Nr. 406/2009/EG in den Jahren 2017, 2018 und 2019 überschritten habe. Allerdings habe Österreich die Ziele in den Jahren 2013 bis 2016 zum Teil deutlich unterschritten. Für das Jahr 2020 lägen noch keine Inventurdaten vor; es sei jedoch mit einem deutlichen Rückgang der Treibhausgasemissionen zu rechnen. Da unionsrechtlich ein Ausgleich zwischen Über- und Unterschreitungen innerhalb der Jahre 2013 bis 2020 zulässig sei, könne aus heutiger Sicht davon ausgegangen werden, dass Österreich seine Ziele im Effort-Sharing über die Jahre 2013 bis 2020 in Summe erfüllen werde. 22

2.9. Die Annahme des Antragstellers, dass im Klimaschutzgesetz "konkrete [...] Werte nicht dargestellt werden, indem sich keine Darstellung dahingehend findet, welche Grenz- und/oder Schwellenwerte bis zu welchem Zeitpunkt nicht überschritten werden dürfen", sei verfehlt. Das Klimaschutzgesetz gebe in den Anlagen 1 und 2 sehr wohl konkrete, in Tonnen Kohlenstoffdioxid-Äquivalent quantifizierte jährliche Sektorziele bis 2020 vor. Zum Antragsvorbringen, dass im Klimaschutzgesetz Anlage 3 fehle, welche den Zeitraum ab 2021 einer Regelung zuführen würde, werde bemerkt, dass auf Basis von Vorgaben aus dem Regierungsprogramm 2020-2024, der EntschlieÙung des Nationalrats 160/E 27. GP vom 26. März 2021 sowie dem Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan 2020-2026 derzeit an einer Neukodifikation des Klimaschutzgesetzes gearbeitet werde. Dieses Gesetz werde auch konkrete Werte für Höchstmengen von Treibhausgasemissionen ab dem Jahr 2021 enthalten. 23

- Auch die darauf aufbauende Schlussfolgerung des Antragstellers, dass es der Willkür der agierenden Körperschaften überlassen sei, ob und welche Vorgaben konstatiert, erreicht oder überschritten würden, sei verfehlt. Es komme nicht darauf an, ob in den Anlagen zum Klimaschutzgesetz die vom Antragsteller vermissten konkreten Werte dargestellt würden oder nicht. Die Höchstmengen von Treibhausgasemissionen seien durch unmittelbar anwendbares Unionsrecht vorgegeben. Selbst wenn das Klimaschutzgesetz keine konkreten Werte für Höchstmengen von Treibhausgasemissionen enthielte, bestünde daher kein Raum für die vom Antragsteller behauptete Willkür. 24
- 2.10. Sofern der Antragsteller davon ausgehe, dass notwendige Maßnahmen auf die Zukunft verschoben würden, um die Klimaschutzziele bis 2030 wenigstens im Ansatz erreichen zu können, sei festzuhalten, dass zu erwarten sei, dass Österreich seine Ziele im Effort-Sharing über die Jahre 2013 bis 2020 erfüllen werde und dass daher von einer Verschiebung der notwendigen Maßnahmen auf die Zukunft keine Rede sein könne. 25
- 2.11. Was die "enormen Beschränkungen der Erwerbsfreiheit, von Freiheiten im Sinne des § 8 EMRK und weitere[r] Grundrechte" betreffe, so vermöge die Bundesregierung dazu schon mangels jeglicher Konkretisierung dieses Vorbringens inhaltlich nicht Stellung zu nehmen. Es erscheine aber höchst fraglich, dass allfällige Beschränkungen von Individualverkehr, Reisemöglichkeiten und Ernährungsgewohnheiten vom Schutzbereich des Art. 8 EMRK erfasst seien. 26
- 2.12. Auch das Vorbringen zum Vertrauensschutz und zur Unverhältnismäßigkeit gehe von der unzutreffenden Annahme aus, dass nicht sichergestellt sei, dass die externen Vorgaben zeitgerecht umgesetzt werden könnten. Daher erübrigten sich nähere Ausführungen zur angeblichen Unverhältnismäßigkeit und Gleichheitswidrigkeit der angefochtenen Regelung (und wären im Hinblick darauf, dass die diesbezüglichen Bedenken weder präzise umschrieben noch schlüssig und überprüfbar dargelegt seien, auch nicht möglich). 27
- 2.13. Was die behauptete Verletzung des Eigentumsrechts angehe, vermöge die Bundesregierung auch hier schon mangels Konkretisierung des Vorbringens inhaltlich nicht Stellung zu nehmen. 28

IV. Zur Zulässigkeit

1. Der Antrag ist nicht zulässig. 29

2. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über 30
Verfassungswidrigkeit von Gesetzen auf Antrag einer Person, die unmittelbar
durch Verfassungswidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, wenn das
Gesetz ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines
Bescheides für diese Person wirksam geworden ist.

- Voraussetzung der Antragslegitimation gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG ist ei- 31
nerseits, dass der Antragsteller behauptet, unmittelbar durch das angefochtene
Gesetz – im Hinblick auf dessen Verfassungswidrigkeit – in seinen Rechten verletzt
worden zu sein, dann aber auch, dass das Gesetz für den Antragsteller tatsächlich,
und zwar ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines
Bescheides wirksam geworden ist. Grundlegende Voraussetzung der Antragslegi-
timation ist also, dass das Gesetz in die Rechtssphäre des Antragstellers nachteilig
eingreift und diese – im Falle seiner Verfassungswidrigkeit – verletzt.

- Es ist darüber hinaus erforderlich, dass das Gesetz selbst tatsächlich in die Rechts- 32
sphäre des Antragstellers unmittelbar eingreift. Ein derartiger Eingriff ist nur dann
anzunehmen, wenn dieser nach Art und Ausmaß durch das Gesetz selbst eindeutig
bestimmt ist, wenn er die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers
nicht bloß potentiell, sondern aktuell beeinträchtigt und wenn dem Antragsteller
kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des – behaupteterweise – rechtswidri-
gen Eingriffes zur Verfügung steht (VfSlg. 11.868/1988, 15.632/1999,
16.616/2002, 16.891/2003).

- Hiebei hat der Verfassungsgerichtshof vom Antragsvorbringen auszugehen und le- 33
diglich zu prüfen, ob die vom Antragsteller ins Treffen geführten Wirkungen solche
sind, wie sie Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG als Voraussetzung für die Antragslegiti-
mation fordert (vgl. zB VfSlg. 11.730/1988, 15.863/2000, 16.088/2001,
16.120/2001).

- Gemäß § 62 Abs. 1 VfGG hat der Antrag, ein Gesetz als verfassungswidrig aufzu- 34
heben, die gegen das Gesetz sprechenden Bedenken im Einzelnen darzulegen. Die

Gründe der behaupteten Verfassungswidrigkeit sind präzise zu umschreiben, die Bedenken schlüssig und überprüfbar darzulegen (VfSlg. 11.888/1988, 12.223/1989, 20.213/2017). Dem Antrag muss mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen sein, zu welcher Rechtsvorschrift die zur Aufhebung beantragte Norm im Widerspruch stehen soll und welche Gründe für diese These sprechen (VfSlg. 14.802/1997, 17.752/2006). Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes, pauschal vorgetragene Bedenken einzelnen Bestimmungen zuzuordnen und – gleichsam stellvertretend – das Vorbringen für den Antragsteller zu präzisieren (VfSlg. 17.099/2003, 17.102/2004, 19.825/2013, 20.213/2017).

3. Aus dem Vorbringen ist – worauf auch die Bundesregierung hinweist – nicht ersichtlich, welche der vom Antragsteller genannten zukünftigen Maßnahmen jeweils in welche grundrechtliche Position eingreifen würden. Es fehlt damit an einer Darlegung der Verfassungswidrigkeit "im Einzelnen", wie es § 62 Abs. 1 VfGG zwingend voraussetzt. 35

4. Das Fehlen einer geeigneten Darlegung iSd § 62 Abs. 1 zweiter Satz VfGG ist kein behebbares Formgebrechen sondern ein Prozesshindernis. Der Antrag erweist sich daher als unzulässig. 36

V. Ergebnis

1. Der Antrag wird zurückgewiesen. 37
2. Dieser Beschluss konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG in nichtöffentlicher Sitzung gefasst werden. 38

Wien, am 27. Juni 2023

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführer:

SELEM, LL.M.