

Der VfGH kann sich nicht für den Klimawandel erwärmen – Die »erste Klimaklage« Österreichs

SIMONA BUSS

Abstract

Der Klimaschutz ist erneut vor dem VfGH angekommen – und ebenso schnell wieder abgeblitzt. Zirka drei Jahre nach der Entscheidung des VfGH zum Verfahren zur Dritten Piste des Flughafen Wiens wurde am 20.2.2020 die von Greenpeace initiierte »erste Klimaklage« Österreichs in Form eines Individualantrages auf Normenkontrolle beim VfGH eingereicht. Der VfGH wies die »Klimaklage« mangels Aktivlegitimation zurück, weshalb eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Frage der Grundrechtsverletzung bestehender, klimaschädlicher Gesetze unterblieb. Der vorliegende Beitrag unterzieht dieses Erkenntnis einer kritischen Analyse.

Schlagworte

Klimaklage, Klimaschutzrecht, klimaschädliche Gesetzesbestimmungen, Rechtsschutz

Rechtsquellen

§ 6 Abs 1 Z 3 lit d UstG, § 4 Abs 1 Z 1 MineralösteuerG, Art 7 B-VG, Art 2 StGG, Art 2 EMRK, Art 8 EMRK; Art 2 GRC, Art 7 GRC, Art 20 GRC, Art 139 Abs 1 Z 3 und Art 140 Abs 1 Z 1 lit c B-VG

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung.....	128
II.	Internationales Vorbild für die »Klimaklage«	128
III.	Inhalt der ersten »Klimaklage« vor dem VfGH	128
IV.	Beschluss des VfGH	130
V.	Entscheidungsbesprechung	130
VI.	Gerichtszugang im europäischen Klimaschutzrecht	132
VII.	Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Judikative und Legislative	132
VIII.	Ausblick	133

I. Einleitung

Zwar nahm in den letzten Jahren die Anzahl der Rechtsakte, die den Klimaschutz zum Inhalt hatten, stetig zu,¹ jedoch führten diese keine Reduktion nationaler Treibhausgasemissionen herbei (mit Ausnahme der seit Ausbruch des Coronavirus krisenbedingten Reduktion, welche mittelbar durch die entsprechenden Maßnahmen bewirkt wurde).² Zusätzlich hinkt Österreich im internationalen Vergleich in seinen Klimaschutzbemühungen hinterher. Laut dem Climate Change Performance Index (CCPI) 2021, welcher die Klimaschutzleistungen von Industrie- und Schwellenländern sowie der EU bewertet, rangiert Österreich auf Platz 35 – sogar hinter Schwellenländern wie Indien oder China.

Dieser Missstand ließ Forderungen nach mehr Klimaschutz laut werden, die vor allem an den Gesetzgeber gerichtet sind. Das eklatante Politikversagen auf diesem Gebiet nährte auch das Verlangen nach gerichtlicher Durchsetzung von Klimaschutz gegenüber dem Staat, stieß jedoch auf die Realität eines Rechtsschutzdefizites, das schon seit jeher besteht: Im System des österreichischen Verfassungsrechts kann der Gesetzgeber nicht zum Erlass von Gesetzen gezwungen werden. Im Wege eines Individualantrags vor dem VfGH ist nur die Anfechtung bereits bestehender, klimaschädlicher Gesetze möglich. Der Weg zur »Klimaklage« entpuppt sich auch aus anderen Gründen als steinig. Erstens kennt die österreichische Grundrechtsordnung kein Recht auf eine intakte Umwelt, weshalb auf andere Grundrechte wie das Recht auf Leben bzw auf schwer zu eruierende staatliche Gewährleistungspflichten zurückgegriffen werden muss. Zweitens ist der Zugang zum VfGH aufgrund der strengen Anforderungen an die Antragslegitimation limitiert. Trotz dieser Hürde wurde im vorliegend zu besprechenden Erkenntnis erstmals eine »Klimaklage« in Form eines Individualantrags eingebracht, der sich gegen klimaschädliche Steuerbegünstigungen richtet. Für die Einbringung dieser Beschwerde dürfte auch der Umstand eine Rolle gespielt haben, dass im Ausland bereits Schritte bei der gerichtlichen Durchsetzung von Klimaschutz gesetzt wurden.

II. Internationales Vorbild für die »Klimaklage«

Den juristischen Paukenschlag machte dabei auf europäischem Boden die niederländische Entscheidung »Urgenda« des *Hoge Raad*, welcher 2018 in letzter Instanz die niederländische Regierung dazu verurteilte, bis Ende 2020 die Treibhausgasemissionen um 25 % (im Vergleich zu 1990) zu reduzieren. Rechtliche Grundlage dafür bildete die Verletzung des Rechts auf Leben (Art 2 EMRK) und des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art 8 EMRK).³ Dieser Prozess blieb international nicht ohne Echo und bildete den Ausgangspunkt weiterer »Klimaklagen« in anderen europäischen Ländern gegen den Staat, die EU⁴, aber auch gegen Private.⁵ Ausgehend von diesem Erfolg bahnten sich in Österreich Klimaschützer ihren Weg zum VfGH – die erste »Klimaklage« Österreichs nahm sogar explizit auf diese Entscheidung des *Hoge Raad*⁶ Bezug.

Die mit der rechtlichen Durchsetzung des Klimaschutzes verbundenen Hürden werden nachstehend auf der Bühne der österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit, durch die Darstellung der »Klimaklage« sowie einer Analyse des Zurückweisungsbeschlusses des VfGH veranschaulicht.

III. Inhalt der ersten »Klimaklage« vor dem VfGH

Relativ spät, im internationalen Vergleich, wurde nun auch in Österreich am 20. Februar letzten Jahres von 8.063 Personen beim VfGH die »erste Klimaklage« Österreichs in Form eines Individualantrags auf Normenkontrolle eingereicht, welche in Zusammenarbeit zwischen Greenpeace, dem Ökobüro und der Rechtsanwältin Michaela Krömer⁷ erstellt wurde.

Zusammengefasst wies die »Klimaklage« folgenden Inhalt auf:

▷ Materieller Inhalt der »Klimaklage«

Mit der Individualbeschwerde bekämpften die Antragsteller, die nach ihrem Vorbringen aus Gründen des Umweltschutzes die Bahn als Verkehrsmittel wählen,

1 Beispielsweise seien hier erwähnt die Emissionshandelsrichtlinie, 2003/87/EG, ABl 2003 L 275, 32 idF Be (EU) 2020/1071, ABl 2020 L 234, 16–17; Erneuerbare Energien Richtlinie, 2009/28/EG, ABl 2009 L 140, 16 idF RL (EU) 2015/1513, ABl 2015 L 239, 1; oder das österreichische Klimaschutzgesetz, BGBl 2011/106 idF BGBl I 2017/58.

2 *Umweltbundesamt* (Hg), Klimaschutzbericht 2020 (2020) 6; siehe <<https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/repo738.pdf>> (abgerufen am 30.01.2021).

3 Urteil in Englischer Sprache abrufbar unter <<https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>> (abgerufen am 29.1.2020).

4 Siehe unten FN 24.

5 Siehe beispielsweise *Lluyia gegen RWE*, 2 O 285/15 LG Essen.

6 S. 8 der »Klimaklage«, Volltext abrufbar unter <<https://www.klimaklage.at/wp-content/uploads/2020/09/Klimaklage-Individualantrag-Feb2020.pdf>> (abgerufen am 29.1.2020)

7 Siehe offizielle Angaben von Greenpeace: <<https://www.klimaklage.at/wir-fordern-eine-lebenswerte-zukunft/>> (abgerufen am 29.1.2020).

die bereits seit langem kritisierten klimaschädlichen Steuerbefreiungen zugunsten der Flugindustrie. Es handelt sich hierbei um § 6 Abs 1 Z 3 lit d UstG, wonach die grenzüberschreitende Personenbeförderung mit Luftfahrzeugen von der Umsatzsteuerpflicht ausgenommen ist sowie § 4 Abs 1 Z 1 MineralölsteuerG, der das »*Mineralöl, das als Luftfahrtbetriebsstoff an Luftfahrtunternehmen aus Steuerlagern oder Zolllagern abgegeben wird und unmittelbar der entgeltlichen Erbringung von Luftfahrt-Dienstleistungen dient*« von der Steuerpflicht ausnimmt.

In concreto wurde die Verfassungswidrigkeit bestimmter Passagen in den einzelnen Bestimmungen geltend gemacht, nämlich §§ 6 und 10 UstG, §§ 4, 5, 12, 15, 52, 54, 64c, 64i, 64r MineralölsteuerG sowie der Luftfahrtbegünstigungsverordnung.⁸

Die Verfassungswidrigkeit der Steuerbefreiungen im UstG sowie im MineralölsteuerG wurde mit der Verletzung des Gleichheitssatzes (Art 7 B-VG, Art 2 StGG, Art 20 GRC), des Rechts auf Leben (Art 2 EMRK und GRC) sowie der Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art 8 EMRK und Art 7 GRC) begründet.

Da es sich bei Bahn- und Flugverkehr, insbesondere auf Grund des Hochgeschwindigkeitsnetzes der Bahn, hinsichtlich der Gesamtreisedauer aus gleichheitsrechtlicher Sicht um gleichwertige Verkehrsmittel handle, sei eine sachliche Begründung für eine steuerliche Ungleichbehandlung geboten. Den Gesetzesmaterialien nach wird die umsatzsteuerrechtliche Begünstigung der Luftfahrt mit internationalen Abkommen begründet, denen Österreich beigetreten ist. Damit sei das Chicagoer Abkommen gemeint, das jedoch weder eine Befreiung nationaler Umsatzsteuern noch eine Kerosinsteuerbefreiung vorsehe. Eine Rechtfertigung durch entgegenstehende internationale Abkommen sei daher nicht möglich. Eine sachliche Begründung fehle jedoch auch aufgrund der Klimaschädlichkeit des Flugverkehrs – denn ein Flug emittiere im Durchschnitt 31-mal mehr Treibhausgase als die Eisenbahn. Die Befreiung von der Umsatzsteuer (im grenzüberschreitenden, personenbezogenen Flugverkehr) sowie der Mineralölsteuer bewirken nach Ansicht der Antragssteller daher, dass das Fliegen für Verbraucher preiswerter sei als das Bahnfahren und somit klimaschädliches Verhalten gefördert würde. Ferner konterkariere die staatliche Begünstigung von Fluglinien die in anderen Sektoren unternommenen Einsparungen des Ausstoßes an Treibhausgasen und stehe im Widerspruch zu Österreichs Verpflichtung zur Bekämpfung der Klimakrise. Damit bedingten die Steuerbefreiungen nicht nur Strafzahlungen (ie Zukaufen von Zertifikaten aus anderen Ländern) wegen des Nichterreichens der Treibhausgasemissionsreduktionsziele, sondern

auch erhebliche Schäden für Menschen und Ökosysteme. Demgegenüber würde eine Besteuerung der Luftfahrt zu keinen gesamtwirtschaftlichen Einbußen führen. Die steuerliche Ungleichbehandlung liege daher nicht im öffentlichen Interesse. Aufgrund des Fehlens einer sachlichen Begründung sowie eines öffentlichen Interesses für die Ungleichbehandlung sahen sich die Antragssteller in ihrem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz gemäß Art 7 B-VG, Art 2 StGG sowie Art 20 GRC verletzt.

Hinsichtlich des Rechts auf Leben wurde seitens der Antragssteller argumentiert, aus Art 2 EMRK sowie Art 2 GRC resultiere nicht nur die Pflicht des Staates, ungerechtfertigte Eingriffe in das Leben zu unterlassen, sondern auch eine aktive Schutzpflicht des Staates zum Erlass vorbeugender Rechtsmaßnahmen, um das menschliche Leben wirksam zu schützen. Dabei knüpfte der Individualantrag explizit an die bisher im Zusammenhang mit Umweltschäden ergangene Judikatur des EGMR zu Art 2 EMRK an, in welcher der EGMR den Umweltschutz in das System der Konventionsrechte einführte und eine Pflicht der Staaten, Beeinträchtigungen des Rechts auf Leben durch Umweltkatastrophen präventiv zu verhindern bzw gefahren erhöhendes Verhalten nicht zu fördern, ableitete⁹. Angesichts der infolge der Klimakrise vorhersehbaren und teilweise realisierten Bedrohung des Lebens der Antragssteller sei der Staat zur Senkung von Treibhausgasemissionen durch entsprechende Gesetze verpflichtet. Dabei stehe in der Wissenschaft außer Zweifel, dass lebensbedrohliche Einflüsse der Klimakrise, die Zerstörung von für Menschen erforderliche Ökosysteme und Nahrungsmittelgrundlagen, vorhersehbar sind. Die staatliche Schutzpflicht sei mit der staatlichen Förderung der Luftfahrt durch die Steuerbefreiungen im UstG und MineralölsteuerG unvereinbar.

Spiegelbildlich wurde die Grundrechtsverletzung von Art 8 EMRK und Art 7 GRC begründet, da der EGMR den Anwendungsbereich des Art 8 EMRK auf Naturkatastrophen¹⁰ bereits bejaht hat.

▷ Antragsbefugnis der Antragssteller

Zu den Voraussetzungen der Antragslegitimation, dem Kriterium der unmittelbaren Betroffenheit, führten die Antragssteller aus, dass die Eigenschaft als Normadressat keine zwingend notwendige Voraussetzung für die un-

8 BGBl II 185/2017.

9 Siehe beispielsweise zur Explosion infolge der mangelhaften Führung einer Mülldeponie: EGMR 30.11.2004, *Öneryildiz/Türkei*, Appl 48939/99; zu Geröll- und Schlammlawinen: EGMR 20.3.2008, *Budayeva ua/Russland*, Appl 15339/02 ua.

10 Siehe beispielsweise zum Dammbbruch einer Absetzanlage: EGMR 27.01.2009, *Tatar/Rumänien*, Appl 67021/01; zu Verunreinigungen einer Fabrikanlage, die industrielle Lederabfälle verarbeitete: EGMR 09.12.1994, *Lopez Ostra/Spanien*, Appl 16798/90.

mittelbare Betroffenheit sei. Denn der VfGH habe wiederholt eine unmittelbare Betroffenheit gleich der eines Normadressaten bejaht, wenn das Gesetz dem Inhalt und dem Zweck nach die durch ein Grundrecht geschützte Rechtssphäre von Antragsstellern betroffen habe.¹¹

So adressiere zwar die Steuerbefreiung gemäß § 6 Abs 1 Z 3 lit d UStG für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Luftfahrzeugen explizit nur den Unternehmer. Die Antragssteller seien jedoch als Nichtunternehmer iSd UStG dennoch unmittelbar in ihrer Rechtssphäre betroffen, da es der Zweck des UStG sei, dass die Umsatzsteuer letztlich vom Nichtunternehmer getragen werde. Die Umsatzsteuer sei deshalb eine Verbrauchssteuer und der Unternehmer sei lediglich aus technischen Gründen Steuerschuldner. Umsatzsteuerliche Regelungen entfalten daher mehr als rein faktische Reflexwirkungen gegenüber Verbrauchern, weshalb letztendlich der tatsächliche Normadressat der Umsatzsteuer der Nichtunternehmer sei. Auch bei der Mineralölsteuer handle es sich um eine Verbrauchssteuer. Zwar sei nach § 22 MineralölsteuerG der Inhaber des Steuerlagers Steuerschuldner, doch sei die Mineralölsteuer letztlich vom Verbraucher zu tragen.

Im Ergebnis berühre sowohl § 6 Abs 1 Z 3 lit d UStG als auch § 4 Abs 1 Z 1 MineralölsteuerG ihrem Inhalt und Zweck nach die Rechtssphäre der Antragssteller, da diese als Nichtunternehmer de facto Normadressaten der Umsatz- bzw Mineralölsteuer und daher unmittelbar betroffen seien. Ferner ergebe sich eine unmittelbare Betroffenheit daraus, dass das von den Antragsstellern bevorzugte umweltfreundliche Verkehrsmittel auf Grund der genannten Steuerbefreiungen schlechter gestellt werde.

IV. Beschluss des VfGH

Der VfGH problematisierte in seinem Beschluss vom 30.09.2020¹² im Wesentlichen das Vorhandensein des Kriteriums der unmittelbaren Betroffenheit und wies die »Klimaklage« wegen fehlender Antragslegitimation als unzulässig zurück. Nach der Rechtsprechung des VfGH zu Art 139 Abs 1 Z 3 und Art 140 Abs 1 Z 1 lit c B-VG ist derjenige zur Erhebung eines Individualantrages legitimiert, der durch eine generelle Norm unmittelbar in seiner Rechtsposition betroffen ist und für den die generelle Norm ohne Fällung eines Urteils oder Bescheids wirksam geworden ist, wobei für die Nichter-

langung eines Urteils oder Bescheides das Kriterium der Unzumutbarkeit gilt. Das Antragsersfordernis der »unmittelbaren Betroffenheit« erachtete der VfGH aus folgenden beiden Gründen als nicht erfüllt:

- ▷ Der VfGH hielt fest, dass der Unternehmer bzw der Inhaber des Steuerlagers als Normadressat des UStG bzw des MineralölsteuerG gilt und ihn daher die Pflicht zur Abgabentrachtung trifft. Die Frage, ob diese Abgabenlast tatsächlich auf den Verbraucher abgewälzt wird, sei von vielen Faktoren abhängig. Daraus ergebe sich, dass Verbraucher durch umsatz- oder verbrauchsteuerliche gesetzliche Regelungen, die eine Steuerpflicht vorsehen, ungeachtet der Belastungskonzeption dieser Abgaben als Verbrauchssteuern, selbst dann nicht in ihren Rechten verletzt wären, wenn die Abgabenlast tatsächlich auf die Verbraucher überwält werden würde.
- ▷ Ferner räumte der VfGH ein, dass der VfGH in der Vergangenheit – wie die Antragsteller auch zur Antragslegitimation ausführen – von einer Regelung nicht explizit adressierte Rechtspersonen als Normadressaten angesehen hat, wenn durch die Regelung nicht nur deren persönliche Situation berührt, sondern in ihre Rechtssphäre eingegriffen werde. Hinsichtlich der Antragssteller verneinte der VfGH einen Eingriff in ihre Rechtssphäre mit der Begründung, die Antragsteller wollten die Leistungen von Eisenbahnunternehmen in Anspruch nehmen und nicht die Leistungen von Luftfahrtunternehmen.

V. Entscheidungsbesprechung

a. Zu den Entscheidungsgründen

Der bereits in der Vergangenheit gezeigten Bereitschaft des VfGH, die unmittelbare Betroffenheit im Falle einer lediglich »faktischen Betroffenheit« zu bejahen, hätte es im Falle der »Klimaklage« bedurft, um eine materiell-rechtliche Beurteilung der behaupteten Grundrechtsverletzungen vorzunehmen.

Mit der Begründung, es hänge von vielen Faktoren ab, ob der Unternehmer die Umsatzsteuer bzw die Mineralölsteuer auf die Verbraucher abwälze, unterstellt der VfGH dem Unternehmer einen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Abwälzung der genannten Steuern auf die Verbraucher. Im Hinblick auf das allgemeine Verständnis der Umsatzsteuer als »Verbrauchssteuer«, wonach die Umsatzsteuer prinzipiell vom Verbraucher getragen wird und Unternehmer lediglich als Durchlaufposten dienen, überschätzt der VfGH hier die unternehmerische Gestaltungsfreiheit.

Die Formulierung des VfGH, die Antragsteller wollten nicht die Leistungen von Luftfahrtunternehmen in

11 Die »Klimaklage« verweist ua auf das Erkenntnis des VfGH zum Nachtarbeitsverbot für Frauen, welches sich seinem Wortlaut nach nur an den Arbeitgeber richtet, aber seinem Zweck und Inhalt nach die Rechtssphäre der Arbeitnehmerinnen gestaltet (VfSlg 13.038/1992).

12 VfGH 30.09.2020, G 144/2020 ua.

Anspruch nehmen sondern jene von Eisenbahnunternehmen, hat – wie auch *Schulev-Steindl* und *Kerschner*¹³ anmerken – zynischen Charakter, wenn man bedenkt, dass das Leitmotiv der Antragssteller für den Kauf eines Zugtickets gerade die Reduktion des individuellen Treibhausgasverbrauches ist. Der VfGH meint hier wohl folgendes, in seiner Vorjudikatur entwickelten Rechtssatz: »die Anfechtung einer eine bestimmte Personengruppe begünstigende Regelung durch andere, dadurch allenfalls faktisch benachteiligte Personen ist unzulässig, weil diese nicht Normadressat sind (...) und ein Eingriff in ihre Rechtssphäre daher von vornherein ausgeschlossen ist«¹⁴. Umgemünzt auf die »Klimaklage« hieße dies, dass die Antragssteller durch die die Luftfahrtunternehmen begünstigende Steuerbefreiungen zwar allenfalls faktisch benachteiligt werden, dies jedoch keinen Eingriff in ihre Rechtssphäre begründet, da sie von den Steuerbefreiungen nicht adressiert werden.

Formaljuristisch betrachtet bestand bei der »Klimaklage« ein zu loser Kausalzusammenhang zwischen einem etwaigen Eingriff in die Rechtssphäre der Antragssteller und den angefochtenen Steuerbefreiungen. Denn die unmittelbare Betroffenheit wird darauf gestützt, dass die Befreiung von bestimmten Steuern zugunsten von Unternehmen (Luftfahrtunternehmen), welche mit den Antragsstellern nicht einmal in einem Vertragsverhältnis stehen, in die Rechtssphäre der Antragssteller eingreifen. Es wurden daher Rechtsnormen angefochten, die einen Dritten, ie die Konkurrenzindustrie des Vertragspartners der Antragssteller, adressieren, und somit eine bloße *vermittelte* faktische Betroffenheit der Antragssteller begründen. Infolgedessen war der zurückweisende Beschluss des VfGH eine zwingende Folge der restriktiven Rechtsprechung des VfGH zur unmittelbaren Betroffenheit, wonach eine (direkte) faktische Betroffenheit nur dann als unmittelbare Betroffenheit gewertet wird, wenn diese ihrem Zweck und Inhalt nach die Rechtssphäre des Antragsstellers unmittelbar gestaltet.

b. Alternativszenario: Wechsel des Prüfgegenstandes

Denkbar wäre aber ein Perspektivenwechsel einer zukünftigen »Klimaklage«: Nämlich anstelle der Bekämpfung der Steuerbefreiungen im UstG und MineralölsteuerG zugunsten des grenzüberschreitenden Flugverkehrs, den Blick auf die Umsatzsteuerpflicht für grenzüberschreitende Beförderungsleistungen mit der Bahn zu richten. So würde der lose Bezug zwischen Steuerbefreiung des internationalen Flugverkehrs und Bahnfahrer

gekürzt auf das Vertragsverhältnis Steuerpflicht des (internationalen) Schienenverkehrs und Bahnfahrer, was eine konzentriertere Analyse erlaubt. Der Wechsel des Prüfgegenstandes erleichtert die Begründung der »unmittelbaren Betroffenheit«, insbesondere vor dem Hintergrund jener Judikatur, in der der VfGH bereits Bereitschaft gezeigt hatte, die »unmittelbare Betroffenheit« in die Richtung einer faktischen Betroffenheit zu interpretieren, wenn die jeweilige Regelung zwar den Antragssteller nicht adressiert aber ihrem Zweck und Inhalt nach die Rechtssphäre des Antragsstellers unmittelbar gestaltet.¹⁵ In diesem Sinne wäre zu argumentieren, dass die Umsatzsteuerpflicht den Bahnfahrer (als Verbraucher) finanziell trifft und, auch wenn dieser nicht Normadressat ist, die Umsatzsteuerpflicht aufgrund des Charakters der Umsatzsteuer als Verbrauchssteuer, ihrem Zweck und Inhalt nach die Rechtssphäre des Bahnfahrers (als Verbraucher) gestaltet. Im Sinne eines wirkungsbezogenen Verständnisses der Umsatzsteuer sind Unternehmer von der Umsatzsteuer weniger betroffen als Verbraucher. Zwar könnte dem der VfGH ebenfalls mit den in seinem Beschluss vom 30.09.2020 dargelegten Argumenten, der Unternehmer habe einen Entscheidungsspielraum zur Abwälzung der USt, zudem sei der Antragssteller nicht Normadressat der Umsatzsteuerpflicht, entgegneten. Jedoch wäre die »unmittelbare Betroffenheit« der Antragssteller hinsichtlich einer Norm, die ihren Vertragspartner (die Bahn) adressiert, eher zu argumentieren als hinsichtlich einer Norm, die sich an die Konkurrenzindustrie ihres Vertragspartners (den Flugverkehr) richtet.

Übertragen auf den Klimaschutz bedeutete eine Eliminierung der Umsatzsteuerpflicht des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs die steuerliche Gleichbehandlung zwischen grenzüberschreitenden Bahn- und Flugverkehr und in weiterer Folge sinkende Preise für Zugtickets, was zu einem Anstieg an Bahnfahrern und Rückgang an Flugreisenden führen würde. Dies hätte eine Reduktion der Treibhausgasemissionen zur Folge und ist daher der Wirkung einer Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung auf die Flugindustrie gleichzusetzen. Der Wechsel des Prüfgegenstandes würde daher dem Klimaschutzgedanken ebenso gerecht werden wie die in der »Klimaklage« geltend gemachte Verfassungswidrigkeit.

Zusammengefasst, ist eine erneute Antragsstellung mit der Bekämpfung der Umsatzsteuerpflicht von grenzüberschreitenden Beförderungsleistungen der Bahn durch dieselben Antragssteller überlegenswert. Eine Antragsstellung durch die ÖBB oder die Westbahn dürfte dem Erfordernis der »unmittelbaren Betroffenheit« jedenfalls genügen.

13 *Schulev-Steindl/Kerschner*, Klimaklage: VfGH weist Individualantrag gegen steuerliche Begünstigung der Luftfahrt zurück, RdU 2020/142.

14 Siehe VfSlG 19.271/2010.

15 Siehe FN 11.

VI. Gerichtszugang im europäischen Klimaschutzrecht

Der rasche Misserfolg der ersten »Klimaklage« vor dem VfGH spiegelt auf einer allgemeineren Ebene die »Ruinenhaftigkeit« der Rechtsschutzmöglichkeiten bei der Geltendmachung von Klimaschutz wider. Diese Unzulänglichkeit im Klimaschutzrecht zeigte sich auch auf europäischer Ebene im sogenannten *People's Climate Case*. Dabei handelt es sich um eine Nichtigkeitsklage von vom Klimawandel betroffenen Familien aus Europa, Kenia und Fidschi, die einzelne Bestimmungen dreier EU-Rechtsakte, ie der ETS-Richtlinie¹⁶, Lastenteilungsverordnung¹⁷ und die LULUCF-Verordnung¹⁸, aufgrund von Unvereinbarkeit mit höherrangigem EU-Recht bekämpfen. In seiner Entscheidung vom 18. Mai 2019 verneinte das Europäische Gericht die Klagebefugnis, welche sich ua im Erfordernis der »individuellen Betroffenheit« der Kläger manifestiert. Diese wird nach der vom EuGH entwickelten *Plaumann-Formel* bejaht, wenn der angefochtene Rechtsakt den Kläger »wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten« des betreffenden Rechtsaktes. Das EuG sah im *People's Climate Case* die *Plaumann-Formel* als nicht erfüllt an, da die Antragssteller gleichermaßen wie andere Normadressaten von den angefochtenen drei Rechtsakten betroffen sind.¹⁹

Hintergrund für dieses restriktive Verständnis der »individuellen Betroffenheit« war der Ausschluss von Popularklagen individueller Kläger gegen Unionsrechtsakte.²⁰ Ähnlich bedacht auf eine Einschränkung der Antragslegitimation ist man in Österreich, denn der Individualantrag vor dem VfGH wird als subsidiärer

Rechtsbehelf verstanden. So einleuchtend die ursprüngliche *ratio* der strengen Gerichtszugangsvoraussetzungen – der Verhinderung von Popularklagen – auch ist, dämmt diese den Gerichtszugang im Klimaschutz ungenau ein, was der durch die Aarhus-Konvention²¹ in Gang gesetzten Entwicklung, den Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten auszudehnen, entgegengerichtet ist. Wenn man bedenkt, dass die Klimakrise in ihrer Dimension unsere Lebensgrundlagen betrifft, sind die genannten Voraussetzungen für die Klagebefugnis, wie das Berühren der Rechtssphäre des Einzelnen oder eine besondere individuelle Betroffenheit, ebenso unzulänglich wie unpassend. Hinsichtlich der Plaumann-Formel hat Winter festgehalten: Es ist »widersinnig, dass der Rechtsschutz umso geringer ausfallen sollte, je stärker die Betroffenheit sei.«²²

VII. Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Judikative und Legislative

Die genannten Rechtsschutzdefizite erinnern daran, dass nach dem dem B-VG ursprünglich zugrunde gelegten System der Gewaltenteilung der Schutz kollektiver Interessen, wie der Bewahrung vor Umweltkatastrophen, dem Gesetzgeber obliegt. Solange die Legislative den notwendigen Wandel nicht herbeiführt, kann nur die Judikative als Forum der Artikulation von Klimaschutzbelangen dienen. Bei der gerichtlichen Geltendmachung von Klimaschutz stößt man auf die Schwierigkeit, bestehende rechtliche Instrumentarien anzuwenden, die in Zeiten geschaffen wurden, als der Klimawandel mitsamt seinen drastischen Auswirkungen noch unbekannt war. Die Klimakrise als neuartige Naturkatastrophe kombiniert die Erforderlichkeit des Schutzes vor schädlichen menschlichen Tätigkeiten mit dem Schutz gegenüber Naturkatastrophen²³ und stößt daher auf rechtliche Herausforderungen wie ua der erschwerte Nachweis der kausalen Beziehung zwischen Klimaerwärmung und den individuellen Schäden der Opfer, das Nichtvorhandensein eines Grundrechts auf eine intakte Umwelt.

Solange der Gesetzgeber untätig bleibt, wird mit dem Voranschreiten der Klimakrise die Kreativität der Jurisprudenz mehr denn je gefragt, um mit dem Richthammer als unpassendem Werkzeug die richtigen Schrauben zu drehen.

16 Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Förderung kosteneffizienter Emissionsminderungen und kohlenstoffarmer Investitionen und der Entscheidung (EU) 2015/1814, ABl 2018 L 76/3.

17 Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr 525/2013, ABl 2018 L 156/26.

18 Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr 525/2013 und des Beschlusses Nr 529/2013/EU, ABl 2018 L 156/1.

19 EuG 08. 05. 2019, T-330/18, *Armando Carvalho ua*. Slg 2019, II-324 Rn 49.

20 *Dörr*, Art 263 AEUV, in Grabitz/Hilf/Nettesheim/Dörr (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union (2020) Rz 68.

21 Siehe nur *Altenburger* in Ennöckl/Raschauer/Wessely (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht³ (2019) S 379 (391 ff)

22 *Winter*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259.

23 *Groß*, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, NVwZ 2020, 337.

VIII. Ausblick

Im Ergebnis rekurrierte der VfGH bei der »Klimaklage«, wie auch im Verfahren zur Dritten Piste Wien auf einen formaljuristischen Ansatz und verweigerte so die juristisch herausfordernde Beschäftigung mit der Klimakrise. Dennoch sind – schon aufgrund der momentanen Hochkonjunktur der Klimaklagen im Ausland – auch in Österreich zukünftig weitere Anträge an den VfGH in Klimaschutzbelangen zu erwarten. Hinsichtlich der mit der »Klimaklage« geltend gemachten Verfassungswidrigkeit der steuerlichen Bevorteilung des Flugverkehrs ist noch nicht das letzte Wort gesprochen, ein Wechsel des Prüfgegenstandes oder der Antragssteller könnte den VfGH wenigstens zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit der materiellen Frage der Verfassungswidrigkeit anhalten. Zu hoffen ist daher auf die Beharrlichkeit der Umweltschutzaktivisten – die Rechtsanwältin Michaela Krömer hat den Rechtsgang zum EGMR mit Mitte April 2021 angekündigt²⁴, was auch von *Bergthaler/Kerschner/Schulev-Steindl*²⁵ angeraten wurde.

Das Verfahren zur Dritten Piste Wien sowie die Äußerungen des VfGH in seinem Zurückweisungsbeschluss zur »Klimaklage«, auch wenn die Entscheidung im Ergebnis konform mit der bisherigen Judikaturlinie ist, deutet eine Zurückhaltung des VfGH in Sachen Klimaschutz an. Es wird sich zeigen, ob der VfGH, einst eine Vorreiterinstitution im europäischen Vergleich²⁶, international das Schlusslicht in Sachen Klimaschutz bilden will.

Aktuell steht jedoch die Gesetzgebung im Fokus des Klimaschutzes: Das dieser Tage im Parlament diskutierte Klimavolksbegehren, das von mehr als 300.000 Österreicher/innen unterschrieben wurde und ua die Einführung eines verbindlichen CO₂-Budgets, einen Klimarechnungshof und ein verfassungsrechtlich verankertes Recht auf Klimaschutz fordert, böte die Gelegenheit, das gesetzliche Schutzniveau in Sachen Klimakrise zu erhöhen.

Korrespondenz:

Univ.-Ass. Mag. Simona Buss, BA,
Institut für Öffentliches Recht,
Staats- und Verwaltungslehre,
Leopold-Franzens-Universität Innsbruck,
Mail: simona.buss@uibk.ac.at.

24 Siehe <<https://klimaklage.fridaysforfuture.at/#timeline>> (abgerufen am 11.03.2021).

25 *Bergthaler/Kerschner/Schulev-Steindl*, Von der Klimaklage zum Klimavolksbegehren, RdU 2020/121.

26 *Olechowski*, in Müller (Hrsg), Verfahren vor dem VfGH, dem VwGH und den VwG⁷ (2020).