

STELLUNGNAHME

zum Ministerialentwurf betreffend das Bundesgesetz zur Erfüllung von unionsrechtlichen Klimazielen durch Erarbeitung und Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Klimawandelanpassung und zur Kreislaufwirtschaft (137/ME)

29. Oktober 2026

Amnesty International Österreich bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

GRUNDSÄTZLICHES

Die Klimakrise stellt eine der größten Bedrohungen für die Verwirklichung der Menschenrechte dar - insbesondere für das Recht auf Leben, Gesundheit, Wasser, Nahrung und Wohnen. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte betont deswegen, dass Staaten menschenrechtlich verpflichtet sind, vorhersehbare negative Auswirkungen des Klimawandels zu verhindern und sicherzustellen, dass betroffene Menschen Zugang zu Schutz- und Anpassungsmaßnahmen sowie wirksamen Rechtsbehelfen haben, wenn ihre Rechte im Zusammenhang mit der Klimakrise bedroht werden.¹ Dies wird auch vom Internationalen Gerichtshof (IGH) in seinem Gutachten von 2025 bestätigt. Darin hält der IGH unmissverständlich fest, dass die Gewährleistung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt unabdingbar mit der Wahrnehmung aller anderen Menschenrechte verbunden ist.²

Amnesty International Österreich sieht, dass die Bundesregierung in den Erläuterungen auf die negativen Auswirkungen der Klimakrise auf die österreichische Bevölkerung hinweist.³ Denn Hitzewellen, Dürreperioden und andere Wetterextreme nehmen zu und beeinträchtigen zunehmend Gesundheit, Leben und Lebensgrundlagen – und damit auch in Österreich menschenrechtlich geschützte Lebensbereiche, sowohl für gegenwärtige als auch zukünftige Generationen. Die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) weist darauf hin, dass Hitzewellen in Österreich mittlerweile keine Ausnahmen mehr sind und erhebliche Gesundheitsrisiken mit sich bringen. Besonders betroffen sind ältere Menschen, Kinder und chronisch kranke Menschen sowie Menschen mit Behinderungen.⁴

Die Handlungsdringlichkeit wurde auch im Jahr 2026 erneut überaus deutlich: Nach Schätzungen der AGES verstarben allein in den Sommermonaten Juni bis August 2026 etwa 995 Menschen hitzebedingt.⁵ Die Klimakrise ist also keine abstrakte, sondern reale Bedrohung für die Menschen in Österreich.

Menschenrechtliche Verpflichtungen in Bezug auf die Klimakrise

Als Vertragsstaat verschiedener Menschenrechtsinstrumente, wie beispielsweise des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr) sowie des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR), ist Österreich verpflichtet, die darin enthaltenen Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu fördern. Angesichts der gravierenden Auswirkungen des Klimawandels haben internationale Gerichte und Menschenrechtsorgane die staatlichen Verpflichtungen in den vergangenen Jahren zunehmend konkretisiert. Einen wichtigen Meilenstein stellt das IGH-Gutachten zu den Verpflichtungen von Staaten in Bezug auf den Klimawandel dar, welches in Folge auch von der UN-Generalversammlung – mit der Zustimmung Österreichs – als Resolution verabschiedet wurde.⁶ Darin bestätigt der IGH, dass Staaten völkerrechtlich verpflichtet sind, menschengemachte Treibhausgasemissionen zu reduzieren sowie dass Menschen- und Völkerrechtsverpflichtungen im Kontext des Klimawandels anwendbar sind und von Staaten bei ihren Maßnahmen umfassend berücksichtigt werden müssen.⁷

¹ Siehe UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), *OHCHR and climate change*, <https://www.ohchr.org/en/climate-change>

² Internationaler Gerichtshof (IGH), *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, 23.06.2025, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>, Abs. 387-393.

³ 137/ME XXVIII. GP – Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 1.

⁴ AGES, *Informationen zu Hitze*, 02.10.2026, <https://www.ages.at/umwelt/klima/klimawandelanpassung/hitze>

⁵ AGES, *Informationen zu Hitze*, 02.10.2026, <https://www.ages.at/umwelt/klima/klimawandelanpassung/hitze>

⁶ Vereinte Nationen, *General Assembly backs historic World Court climate crisis ruling*, 20.05.2026, <https://news.un.org/en/story/2026/05/1167561>

⁷ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 394-404 und 457.

Der IGH stellt in seinem Gutachten auch klar, dass die 1,5-Grad-Schwelle der Maßstab klimapolitischen Handelns sein muss. Staaten sind verpflichtet, ihre Klimapolitik danach auszurichten.⁸ Zudem bekräftigt der Gerichtshof, dass Staaten nach dem Völkergewohnheitsrecht verpflichtet sind, auch grenzüberschreitende Umweltschäden zu verhindern.⁹ Zur Erfüllung dieser Verpflichtungen müssen Staaten mit der gebotenen Sorgfalt (*due diligence*) handeln. Das bedeutet, dass sie alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen müssen, um erhebliche Klimaschäden zu vermeiden und ihren Beitrag zur Klimakrise wirksam zu begrenzen.¹⁰

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem wegweisenden Urteil *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* festgehalten, dass die Schweiz keine ausreichenden Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels gesetzt hat und dies eine klare Bedrohung für den Genuss der Menschenrechte bedeutet.¹¹ Darüber hinaus streicht der EGMR die positiven Schutzpflichten von Staaten hervor. Demnach besteht „die primäre Pflicht des Staates ... darin, Regulierungen und Maßnahmen zu beschließen und in der Praxis effektiv anzuwenden, die geeignet sind, die bestehenden und potenziell irreversiblen künftigen Folgen des Klimawandels einzudämmen. Diese Verpflichtung erwächst aus dem kausalen Zusammenhang zwischen dem Klimawandel und dem Genuss von Konventionsrechten sowie der Tatsache, dass die EMRK ... so ausgelegt und angewendet werden muss, dass ihre Rechte praktisch und effektiv sind“.¹² Nach Einschätzung des EGMR haben Staaten zwar einen gewissen Ermessensspielraum in der Wahl der Mittel bzw. Maßnahmen, die sie setzen, doch besteht die Verpflichtung einen geeigneten regulatorischen Rahmen zu setzen, der mit den internationalen Verpflichtungen, insbesondere dem Pariser Abkommen, in Einklang sein muss.¹³ Vor dem Hintergrund, dass Österreich Mitgliedstaat des Europarats ist, muss auch Österreich die Rechtsprechung des EGMR beachten.

Auch Amnesty International weist in mehreren Berichten darauf hin, dass Staaten verpflichtet sind, alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen, um Menschen und zukünftige Generationen vor den vorhersehbaren negativen Auswirkungen der Klimakrise zu schützen.¹⁴ Dazu gehören sowohl Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion als auch Anpassungsmaßnahmen sowie der Schutz besonders betroffener Gruppen und die Gewährleistung von Rechenschaftspflicht und wirksamen Rechtsbehelfen.¹⁵ Zusätzlich unterstreicht Amnesty International ausdrücklich, dass alle gesetzten Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise menschenrechtskonform ausgestaltet werden müssen und keinesfalls zu weiteren Menschenrechtsverletzungen führen dürfen.¹⁶

Amnesty Internationals Empfehlungen betreffend die menschenrechtliche Stärkung des vorliegenden Klimagesetzes

Nach dem bereits lang zurückliegenden Auslaufen der Zielvorgaben des bisherigen Klimaschutzgesetzes im Jahr 2020 begrüßt Amnesty International Österreich, dass die Bundesregierung einen neuen gesetzlichen Rahmen vorlegt. Der Beschluss und die Umsetzung eines

⁸ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 222-229.

⁹ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 272f.

¹⁰ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 228f. 246-249, 272.

¹¹ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 413.

¹² *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 545 (Übersetzung nach: Österreichisches Institut für Menschenrechte, *Recht auf effektive Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels*, NLMR 2/2024-EGMR, S. 12).

¹³ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 543-546.

¹⁴ Amnesty International, *Stop Burning Our Rights! What Governments and Corporations Must Do to Protect Humanity from the Climate Crisis*, (Index: POL 30/3476/2021); Amnesty International, *Any tidal wave could drown us – Stories from the climate crisis*, (Index: IOR 40/6145/2022).

¹⁵ Amnesty International, *Stop Burning Our Rights! What Governments and Corporations Must Do to Protect Humanity from the Climate Crisis*, (Index: POL 30/3476/2021).

¹⁶ Amnesty International, *Stop Burning Our Rights!*, S. 13-15.

Klimagesetzes stellt einen wichtigen Schritt dar, um den völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs im Zusammenhang mit der Klimakrise nachzukommen.

Gleichzeitig möchte Amnesty International Österreich die Möglichkeit der Stellungnahme nutzen, um auf die menschenrechtlich relevanten Elemente des Gesetzesentwurfs einzugehen und die Bundesregierung in diesem Zusammenhang dringend ermutigen, diese im Rahmen der Anpassungen des Gesetzesentwurfs zu berücksichtigen. Denn trotz seines klimapolitischen Anspruchs enthält der Gesetzesentwurf kaum ausdrückliche menschenrechtliche Bezüge. Abgesehen von den Verweisen auf das Übereinkommen von Paris bleiben die menschenrechtlichen Verpflichtungen Österreichs, die sich aus internationalen Menschenrechtsverträgen ergeben, weitgehend unerwähnt. Aus Sicht von Amnesty International würde eine ausdrückliche Anerkennung menschenrechtlicher Vorgaben die Schutzfunktion des Klimagesetzes stärken und die Bedeutung der Klimakrise und ihrer konkreten Auswirkungen als faktische Menschenrechtsfrage angemessen widerspiegeln.

Vor diesem Hintergrund regt Amnesty International Österreich die Überarbeitung der folgenden Bestimmungen durch den Gesetzgeber an:

- die Verankerung von Klimaneutralität so rasch als möglich und keinesfalls nach 2040 als verbindliches Ziel;
- die klare Anforderung, dass alle Emissionszertifikate auf echten Emissionsreduktionen beruhen müssen und den Ausschluss von Offsetting als Ersatz für tatsächliche Emissionsreduktionen;
- die Schaffung einer klaren rechtlichen Verbindlichkeit der gesetzlichen Vorgaben;
- die breitere Fassung von relevanten Stakeholdern;
- raschere Maßnahmen zum Klimafahrplan sowie
- die Gewährleistung wirksamer Rechtsschutz- und Rechtsbehelfsmöglichkeiten.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG EINZELNER AUSGEWÄHLTER BESTIMMUNGEN

Die Stellungnahme fokussiert insbesondere auf notwendige Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und behandelt andere im Gesetzesentwurf enthaltene Fragen, wie beispielsweise zur Klimawandelanpassung, nur punktuell. Amnesty International weist zudem darauf hin, dass zur Eindämmung der Klimakrise vor allem auch eine rasche Umsetzung menschenrechtskonformer Maßnahmen ausschlaggebend ist.

§ 1 Abs. 3, 4 Klimaneutralität

Der vorliegende Gesetzesentwurf normiert die Zielbestimmungen unter der Überschrift „Klimaneutralität“. Amnesty International Österreich begrüßt, dass sich die Bundesregierung an den Vorgaben des Übereinkommens von Paris orientiert und diese als Grundlage staatlichen Handelns im Rahmen des Klimawandels verankert. Ein klarer rechtlicher Rahmen für die Reduktion von Treibhausgasemissionen ist eine notwendige Voraussetzung, um die negativen Auswirkungen der Klimakrise auf die Menschen und ihre Rechte zu begrenzen.¹⁷

Einleitend ist festzuhalten, dass aus Sicht von Amnesty International das angestrebte Ziel der Klimaneutralität bis 2040 nicht ausreicht, um die menschenrechtlich erforderlichen Ambitionen Österreichs zu erfüllen. Amnesty International Österreich plädiert daher dafür, Ziele zu setzen, die eine Halbierung der Emissionen deutlich vor 2030 sowie eine Erreichung von (beinahe) Null-Emissionen bis 2030 oder so rasch wie möglich danach vorsehen.¹⁸ Diese Forderung stimmt auch mit den Empfehlungen der UN-Sonderberichterstatterin für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Klimawandel überein.¹⁹ Dieses Ziel muss unter Achtung und Stärkung der Menschenrechte geschehen und einen Fokus auf die Umsetzung einer gerechten Transformation („*just transition*“) legen.²⁰ Die historische und gegenwärtige Verantwortlichkeit für Treibhausgasemissionen ist global sehr unterschiedlich verteilt. Staaten, die – wie Österreich²¹ – seit der industriellen Revolution für verhältnismäßig hohe Emissionen verantwortlich sind und zudem gegenwärtig zu den einkommensstärksten Staaten mit entsprechend großen Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf die Klimawandelbekämpfung gehören, haben eine Verantwortung voranzuschreiten und sich erheblich früher zu dekarbonisieren.²² Dieser Grundsatz der „*common but differentiated responsibilities and respective capabilities*“ wurde auch im jüngsten IGH-Gutachten nochmals festgestellt.²³ Daher ist festzuhalten, dass Österreich aus der Sicht von Amnesty International bis 2030 – und andernfalls so schnell als möglich danach, jedoch keinesfalls später als 2040 – Klimaneutralität im Sinne von Null-Emissionen erreichen sollte.

Vor diesem Hintergrund bedauert Amnesty International Österreich, dass der vorliegende Entwurf seinen Schwerpunkt nahezu ausschließlich auf unionsrechtliche Vorgaben²⁴ legt und dabei die

¹⁷ Siehe auch *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 562.

¹⁸ Amnesty International, *Extraction Extinction: Why the Lifecycle of Fossil Fuels Threatens Life, Nature, and Human Rights*, (Index: POL 30/0438/2025), S. 132.

¹⁹ UN-Sonderberichterstatterin für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Klimawandel, *The imperative of defossilizing our economies*, UN-Doc. A/HRC/59/42 (2025) Abs. 63.

²⁰ Amnesty International, *Extraction Extinction*, S. 132.

²¹ Siehe UNFCCC, *Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Annex I*, https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states?field_national_communications_target_id%5B515%5D=515&combine=&field_parties_date_of_ratifi_value=All&field_parties_date_of_signature_value=All&field_parties_date_of_ratifi_value_1=All&field_parties_date_of_signature_value_1=All&field_date_of_withdrawal_value_1=All

²² Amnesty International, *Stop Burning Our Rights!*, S. 9f.

²³ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 148-151.

²⁴ Siehe § 1 Abs. 1 und 3 des vorliegenden Gesetzesentwurfs.

menschenrechtlichen Verpflichtungen Österreichs im Zusammenhang mit der Klimakrise hinstellt. Die Klimakrise stellt global die größte Bedrohung für die Menschenrechte dar. Nicht zuletzt deswegen sind die Vertragsstaaten durch das Pariser Abkommen dazu verpflichtet – wie der IGH unterstreicht – Maßnahmen zu ergreifen, um die 1,5-Grad-Schwelle des Pariser Übereinkommens nicht zu überschreiten.²⁵ Auch der EGMR stellt klar, dass bei der Beurteilung, ob ein Staat innerhalb seines Ermessensspielraums geblieben ist, entscheidend ist, ob die erlassenen Maßnahmen sich am verbleibenden globalen Gesamt-CO₂-Budget und dem ‚fairen Anteil‘ des Staates an diesem orientieren.²⁶

Zwar gibt es in Anlage 2 des Gesetzes jährliche Obergrenzen für die nationalen Gesamtemissionen, allerdings ist unklar, ob diese die menschenrechtlichen Verpflichtungen Österreichs erfüllen. Auch diese orientieren sich ausschließlich an den EU-Klimazielen und es gibt keine Gesonderten im Sinne des ‚fairen Anteils‘ Österreichs – gemäß dem „*common but differentiated responsibilities and respective capabilities*“-Grundsatzes.

Die EU-Klimaziele für 2040 (Reduktion von 90%) erfüllen allerdings nach dem European Scientific Advisory Board on Climate Change nur die absolut minimalen Notwendigkeiten, um das 1,5-Grad-Ziel erreichbar zu machen,²⁷ und erlauben zudem die Möglichkeit eines teilweisen Offsetting von Emissionen. Der wissenschaftliche Klimabeirat der EU empfiehlt daher auch, höchstmögliche Ambitionen bei der Reduktion der inländischen Emissionen anzustreben.²⁸ Auch zivilgesellschaftliche Organisationen, wie Climate Action Network Europe (CAN Europe) kritisieren, dass die unionsrechtlichen Klimaziele nicht ambitioniert genug sind, um mit dem 1,5-Grad-Ziel vereinbar sein zu können.²⁹ Der Climate Action Tracker – ein unabhängiges wissenschaftliches Projekt, das staatliche Klimapolitik an den im Pariser Abkommen vereinbarten Zielen misst – kommt eindeutig zum Schluss, dass bereits das EU-Klimaziel 2030 nicht mit dem 1,5-Grad-Ziel kompatibel ist und erheblich ambitionierter sein müsste. Dies wird nochmals drastischer, wenn angesichts der historischen und globalen Verantwortung Europas auch Verpflichtungen zur internationalen Unterstützung als Teil des „fairen Anteils“ berücksichtigt werden.³⁰ Vor diesem Hintergrund plädiert Amnesty International Österreich für ein erheblich ambitionierteres Klimaziel, als dieses bisher im Gesetzesentwurf vorgesehen ist, damit Österreich als einkommensstarker Staat seiner globalen Verantwortung im Rahmen der Klimakrise nachkommen kann.

Vor diesem Hintergrund regt Amnesty International Österreich die Bundesregierung zudem dazu an, einen klaren Verweis auf Menschenrechte im Rahmen der Zielbestimmungen des § 1 zu setzen. Insbesondere einen Verweis auf die Anerkennung des Rechts auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, wie es von der UN-Generalversammlung anerkannt wurde,³¹ als Basis für die Wahrnehmung aller weiteren Menschenrechte, würde das Klimagesetz menschenrechtlich stärken.

²⁵ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 457.

²⁶ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 550.

²⁷ European Scientific Advisory Board on Climate Change, *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050*, 15.06.2023, <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>, S. 15.

²⁸ European Scientific Advisory Board on Climate Change, *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050*, 15.06.2023, <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>, S. 15.

²⁹ CAN Europe, *CAN Europe and GLAN challenge European Commission in court to raise EU climate ambition*, 24.09.2025, <https://caneurope.org/news/european-commission-court-climate-ambition/>; siehe beispielsweise auch W. Trio, *EU climate targets aligned with the Paris agreement's 1.5°C objective*, 12.2023, <https://euagenda.eu/publications/download/571616>, S. 5f., 11.

³⁰ Climate Action Tracker, *1.5°C-compatible climate action and targets: European Union*, 06.2025, https://climateactiontracker.org/documents/1317/CAT_2025-06_Briefing_1-5CompatibleTargets_EU.pdf, S. 2.

³¹ Vereinte Nationen, *With 161 Votes in Favour, 8 Abstentions, General Assembly Adopts Landmark Resolution Recognizing Clean, Healthy, Sustainable Environment as Human Right*, 28.07.2022, <https://press.un.org/en/2022/ga12437.doc.htm>

Zusätzlich stellen sich menschenrechtliche Bedenken in Hinblick auf § 1 Abs. 4, in dem das verankerte Ziel der Klimaneutralität 2040 rechtlich unverbindlich bleibt. Die Regierung „bekennt sich“ zu diesem Ziel, ohne daraus eine konkrete staatliche Verpflichtung abzuleiten. Im vorliegenden Gesetzesentwurf bleibt nämlich unklar, welche rechtlichen Konsequenzen eine Zielverfehlung nach sich ziehen würde und welche Prozesse und Mechanismen sicherstellen, dass Österreich tatsächlich auf einem Emissionspfad bleibt, welcher für die Erreichung des Übereinkommens von Paris und der Klimaneutralität bis keinesfalls später als 2040 notwendig wäre. Der EGMR stellt im Fall der *KlimaSeniorinnen* fest, dass ein Staat ohne verbindliche längerfristige Ziele und angemessene Zwischenziele kaum seinen Verantwortungen gerecht werden kann.³² Das im Schweizer Klimagesetz vorgesehene Ziel der Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050 ohne durchgehende, quantifizierbare Kennzahlen, wie etwa CO₂-Budgets, hat der EGMR als nicht ambitioniert genug festgehalten und betont, dass ein reines Berufen auf die nationalen Klimabeiträge (NDCs) nicht ausreichend sei, damit die Schweiz ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommt.³³

Des Weiteren wirft auch die im Gesetz fehlende Definition von „Klimaneutralität“ Fragen auf; weder § 1 des vorliegenden Entwurfs noch die Erläuterungen konkretisieren den Begriff. Daher empfiehlt Amnesty International Österreich, das Ziel der Klimaneutralität bis spätestens 2040 nicht nur verbindlich zu gestalten, sondern auch klarzustellen, dass diese Zielerreichung hauptsächlich durch eine tatsächliche Emissionsreduktion und den raschen Ausstieg aus der Nutzung und Subventionierung fossiler Brennstoffe geschehen muss. Eine solche Definition sollte auch gesetzlich verankert werden, um sicherzustellen, dass die Umsetzung mit Österreichs menschenrechtlichen Verpflichtungen vereinbar ist. Der Bezug auf unionsrechtliche Klimaziele reicht hierzu nicht aus, da diese auch die Anrechnung von Senken und Kompensationen (durch bspw. Offsetting) vorsehen (siehe weiter unten).³⁴ Amnesty International betont, dass Klimaneutralität nicht mit einer fortgesetzten Freisetzung von Treibhausgasen gleichgesetzt werden darf, deren Auswirkungen erst nachträglich kompensiert werden. Maßnahmen müssen primär auf die tatsächliche, rasche und nachhaltige Reduktion von Emissionen ausgerichtet sein, die soweit als möglich zu tatsächlichen Null-Emissionen führen.³⁵

§ 1 Abs. 6 Klimaneutralität

Der vorliegende Entwurf beschränkt den Anwendungsbereich des Klimagesetzes gem. § 1 Abs. 6 lediglich auf die in Anlage 1 genannten Sektoren. Damit werden nicht alle emissionsrelevanten Bereiche vom Gesetz erfasst. Vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Verpflichtung, wirksame Maßnahmen zur Begrenzung der Erderhitzung auf 1,5-Grad zu ergreifen, erscheint ein sektoraler Ausschluss des EU-ETS 1³⁶ aus menschenrechtlicher Sicht problematisch. Denn, um die oben genannten Ziele erreichen zu können, müssen sämtliche relevanten Emissionsquellen adressiert werden. Der Ausschluss einzelner Sektoren riskiert indes, dass gewisse Emissionen außerhalb dieses Rahmens verbleiben und damit die Erreichung der notwendigen sowie schnellstmöglichen Reduktion der Treibhausgase deutlich erschwert wird.

§ 6 Einbindung von Stakeholdern; Mitwirkung der breiten Öffentlichkeit

Amnesty International Österreich begrüßt ausdrücklich, dass der vorliegende Gesetzesentwurf sowohl die Einbindung von Stakeholdern als auch die Beteiligung der Öffentlichkeit in

³² *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 550, 562, 567.

³³ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 567 – 574.

³⁴ Vergleiche Europäisches Klimagesetz, idF VO (EU) 2026/667.

³⁵ Amnesty International, *Stop burning our rights!*, S. 14.

³⁶ 137/ME XXVIII. GP – Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 3.

klimapolitische Planungs- und Strategieprozesse vorsieht. Die Anerkennung von Teilhabe und gesellschaftlicher Mitwirkung als Bestandteil wirksamer und menschenrechtskonformer Klimapolitik wird nicht nur als positiv, sondern unerlässlich bewertet.³⁷ Sowohl die Vereinten Nationen als auch der EGMR legen klar fest, dass die menschenrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen des Klimawandels auch prozedurale Rechte, wie das Recht auf Zugang zu Information und Teilhabe sowie auf öffentliche Kontrolle, umfassen.³⁸ Darüber hinaus legen Artikel 19 und Artikel 25 IPbpr fest, dass Menschen ein Recht auf Teilhabe bei öffentlichen Angelegenheiten sowie ein Recht auf freie Meinungsäußerung und Information haben. Diese beiden Rechte sind auch im Zusammenhang mit Maßnahmen betreffend des Klimawandels relevant.³⁹

Ob die vorgesehenen Beteiligungsmechanismen tatsächlich wirksam zu Österreichs menschen- sowie völkerrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der notwendigen Klimapolitik beitragen können, wird jedoch wesentlich von ihrer konkreten Ausgestaltung und praktischen Umsetzung abhängen. Aus menschenrechtlicher Sicht ist es entscheidend, dass die Teilhabe von Stakeholdern und der breiten Öffentlichkeit frühzeitig, effektiv und sinnvoll erfolgt.⁴⁰ Als Voraussetzung dafür muss sichergestellt sein, dass die Einbindungsmöglichkeiten dann stattfinden, wenn Entscheidungen noch beeinflusst werden können. Relevante Informationen müssen hierfür rechtzeitig und in verständlicher Form zugänglich sein.⁴¹

Besonders wichtig hervorzuheben ist auch, dass die Klimakrise bestehende Ungleichheiten verstärken kann und dadurch bestimmte, vor allem marginalisierte Gruppen, stärker von den Folgen des Klimawandels betroffen sind.⁴² Vor diesem Hintergrund empfiehlt Amnesty International Österreich, den Kreis der in § 6 des Entwurfs dargestellten Stakeholder breiter zu fassen. Neben den gelisteten Interessenvertretungen sowie Umweltorganisationen sollten auch Sozialorganisationen, Kinder- und Jugendorganisationen, Menschenrechtsorganisationen sowie Organisationen, die die Interessen besonders betroffener und marginalisierter Bevölkerungsgruppen vertreten systematisch in die Beteiligungsprozesse eingebunden werden.⁴³ Ihre Expertise ist unerlässlich, um soziale Auswirkungen von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen zu erkennen und Maßnahmen so auszugestalten, dass sie bestehende Ungleichheiten nicht weiter vertiefen.⁴⁴ Dies kommt insbesondere bei Maßnahmen zum Tragen, die auf die Klimaanpassung abzielen.⁴⁵

³⁷ Vgl. Aarhus-Konvention, insbesondere Art. 6, 7, 8.

³⁸ Siehe OHCHR, *The Right to a Healthy Environment. A User's Guide*, 2024, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/environment/srenvironment/activities/2024-04-22-stm-earth-day-sr-env.pdf> sowie *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 412 und 554.

³⁹ Siehe auch OHCHR, *Key Messages on Human Rights and Climate Change*, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf, Abs. 10.

⁴⁰ Amnesty International, *Stop burning our rights!*, S. 15.

⁴¹ Amnesty International, *Stop burning our rights!*, S. 100f.

⁴² Amnesty International, *Any tidal wave could drown us – Stories from the climate crisis* (Index: IOR 40/6145/2022); Amnesty International Österreich, „Die Hitze ist genauso ein Killer wie die Kälte“: Wie Obdachlosigkeit die Gesundheit und das Leben der Menschen gefährdet, 07.11.2022, https://cdn.amnesty.at/media/10241/amnesty_briefing-obdachlosigkeit-hitze-gesundheit.pdf

⁴³ Amnesty International, *Stop burning our rights!*, S. 102.

⁴⁴ Siehe zum Beispiel auch OHCHR, *Five UN human rights treaty bodies issue a joint statement on human rights and climate change*, 16.09.2019, <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2019/09/five-un-human-rights-treaty-bodies-issue-joint-statement-human> und Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General comment No. 26 (2022) on land and economic, social and cultural rights*, UN-Doc. E/C.12/GC/26 (2023).

⁴⁵ Siehe Amnesty International, *Stop burning our rights!*, S. 14.

§ 8 Abs. 1-5 Klimafahrplan

Laut Gesetzesentwurf soll bis Ende 2027 und danach jeweils binnen drei Monaten ab Vorlage eines entsprechenden Vorschlags der Steuerungsgruppe ein Klimafahrplan beschlossen werden. Ein solcher Vorschlag muss nach §8 Abs. 3 mindestens alle fünf Jahre erarbeitet werden, wobei die Erläuterungen darauf hinweisen, dass davon auszugehen ist, dass der Klimafahrplan deutlich öfter aktualisiert wird.⁴⁶ Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass damit ein relevantes Planungsdokument geschaffen werden soll, in dem auch Sektorziele festgehalten werden.⁴⁷ Das Zieldatum Ende 2027 wirft allerdings die Sorge auf, dass dadurch die österreichischen Verpflichtungen für wirksame Klimaschutzmaßnahmen um bis zu einem Jahr verzögert werden. Da Österreich gegenwärtig bereits eine erhebliche Umsetzungslücke für Maßnahmen zur Erfüllung seiner EU-Klimaziele (bis 2030) hat – selbst wenn im Regierungsprogramm geplante Maßnahmen noch umgesetzt werden, wie auch das Umweltbundesamt berechnet⁴⁸ – drohen in diesem Fall massive Budgetbelastungen durch Ankauf von Zertifikaten.⁴⁹ Vor diesem Hintergrund ist nicht nur eine rasche Planung von Maßnahmen zur notwendigen Reduktion der Treibhausgasemissionen erforderlich, sondern auch, dass solche geplanten Maßnahmen rechtzeitig und umfassend umgesetzt werden.

Eine solche Unmittelbarkeit stellt auch der EGMR in seinem Urteil zum Fall der *KlimaSeniorinnen* fest, in dem der Gerichtshof bestätigte, dass zur wirksamen Achtung der unter Artikel 8 EMRK geschützten Rechte „sofort“ Maßnahmen von Staaten ergriffen werden müssen.⁵⁰ Auch der IGH stellt in seinem Gutachten fest, dass regulatorische Maßnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen „schnell“ getroffen werden müssen.⁵¹ Vor dem Hintergrund dieser auch menschen- und völkerrechtlich anerkannten Dringlichkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und der bereits erheblichen Zeit, die seit dem Auslaufen der Sektorziele des Klimagesetzes von 2011 vergangen ist, erachtet Amnesty International Österreich es als geboten, dass die Regierung so rasch als möglich verbindliche neue Sektorziele erarbeitet und verabschiedet, anstatt diese erneut um ein Jahr zu verschieben.

Anschließend an die oben geäußerte Kritik zu § 1 Abs. 6 sollte der Klimafahrplan aus der Sicht von Amnesty International Österreich über die in Anlage 1 des Gesetzes genannten Sektoren hinaus ambitionierte Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen in weiteren Sektoren enthalten, um auch in diesen Sektoren sicherzustellen, dass die Klimaneutralität Österreichs alsbald, jedoch keinesfalls nach 2040 erreicht wird. Zudem sollten im Klimafahrplan insbesondere auch Maßnahmen zum raschen Abbau klimakontraproduktiver Subventionen vorgesehen sein; beispielsweise als Teil der unter Abs. 2 Z2 vorgesehenen Maßnahmen. Subventionen für fossile Brennstoffe sollten dabei unmittelbar beendet werden, wobei sichergestellt werden muss, dass leistbare und nachhaltige Energie für alle Menschen verfügbar ist und insbesondere Menschen in Armut bzw. Menschen mit geringem Einkommen vor höheren Kosten geschützt bzw. kompensiert werden.⁵²

⁴⁶ 137/ME XXVIII. GP – Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 8.

⁴⁷ Dies fordert auch der EGMR, siehe *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 549.

⁴⁸ Der Standard, *Umweltbundesamt: Österreich verfehlt mit aktuellem Kurs Klimaziel 2030 deutlich*, 13.01.2026, <https://www.derstandard.at/story/3000000303807/umweltbundesamt-oesterreich-verfehlt-mit-aktuellem-kurs-klimaziel-2030-deutlich>. Zudem sind im letzten Jahr laut Umweltbundesamt die CO₂-Emissionen sogar wieder angestiegen; siehe ORF, *Umweltbundesamt: CO₂-Emissionen 2025 gestiegen*, 2.09.2026 <https://orf.at/stories/3440995/>

⁴⁹ Der Standard, *Verfehlt Österreich das Klimaziel, drohen Kosten von 5,9 Milliarden Euro*, 27.05.2025, <https://www.derstandard.at/story/3000000271060/verfehlt-oesterreich-das-klimaziel-drohen-kosten-von-59-milliarden-euro>

⁵⁰ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 549.

⁵¹ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 282.

⁵² Amnesty International, *Extraction Extinction*, S. 132; Amnesty International, *Stop Burning Our Rights!*, S. 14.

Vor dem Hintergrund, dass der EGMR im Fall der *KlimaSeniorinnen* mit Bezug auf die Schweiz festhält, dass es angesichts der Dringlichkeit des Klimawandels kaum ausreicht, dass der Staat sich verpflichtet, „rechtzeitig“ konkrete Maßnahmen zu beschließen,⁵³ und er die Notwendigkeit quantifizierbarer Maßnahmen und eines regulatorischen Rahmens betont,⁵⁴ ist es aus der Sicht von Amnesty International Österreich daraus folgend geboten, dass Österreich unverzüglich Klimafahrpläne bis zur Erreichung der Klimaneutralität braucht. Sollte die Klimaneutralität weiterhin zu einem späteren Zeitraum als 2030 angestrebt werden, sollten auch für die Zeit nach 2030 bereits so schnell als möglich konkrete Pläne erarbeitet werden, die so ambitionierte Maßnahmen wie möglich enthalten.

Der IGH stellt außerdem in seinem Gutachten fest, dass die nach dem Pariser Abkommen darin vorgesehenen NDCs nicht nur vorbereitet, kommuniziert und gepflegt werden müssen, sondern dass auch eine Rechenschaftspflicht zu deren Einhaltung besteht.⁵⁵ Vor dem Hintergrund, dass der Klimafahrplan (gemeinsam mit dem Nationalen Energie- und Klimaplan „NEKP“) ein Instrument zur Umsetzung der österreichischen Verpflichtungen im Rahmen des von der EU eingereichten NDCs ist, sollte aus der Sicht von Amnesty International Österreich auch dieser unbedingt Rechenschaftspflichten enthalten. Letztlich fordert auch der EGMR unmissverständlich einen „verbindlichen Rahmen[s] auf nationaler Ebene ..., dem eine angemessene Umsetzung folgt“.⁵⁶ Vor diesem Hintergrund ist höchst problematisch, dass der Klimafahrplan iSd § 16 Abs. 4 als unverbindliches politisches Planungsinstrument und nicht als Rechtsquelle geplant ist (siehe unten).⁵⁷

§ 8 Abs. 6 Klimafahrplan

Aus der Perspektive von Amnesty International Österreich ist neben diesen generellen Anmerkungen zum Klimafahrplan insbesondere der § 8 Abs. 6 als problematisch anzusehen. Die darin enthaltene Regelung, wonach der Klimafahrplan inklusive des Zieljahres der Klimaneutralität unter Umständen anzupassen sind, ist als eine Möglichkeit zur weiteren Verzögerung notwendiger Klimaschutzmaßnahmen zu lesen. Dies läuft zumindest Gefahr der Rechtsprechung des EGMR zuwider zu laufen, wonach es der Gerichtshof „[i]n Anbetracht insb[esondere] der wissenschaftlichen Beweise für die Auswirkungen des Klimawandels auf Konventionsrechte und unter Berücksichtigung der ... Dringlichkeit der Bekämpfung seiner negativen Folgen sowie deren Schwere einschließlich des Risikos der Irreversibilität ... als gerechtfertigt [erachtet] davon auszugehen, dass dem Klimaschutz bei der Abwägung gegen mögliche widerstreitenden (sic) Interessen erhebliches Gewicht zukommen sollte.“⁵⁸

Aus einer menschenrechtlichen Perspektive kommen den Maßnahmen des Klimaschutzes also ein erhebliches Gewicht zu, gerade auch vor dem Hintergrund der bei unterlassenem Klimaschutz drohenden Menschenrechtsverletzungen. Daher müssen jegliche vorgeschlagenen Anpassungen des Klimafahrplans einer menschenrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen werden.

⁵³ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 567.

⁵⁴ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 562, 572.

⁵⁵ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 457.

⁵⁶ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 549, (Übersetzung nach: Österreichisches Institut für Menschenrechte, *Recht auf effektive Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels*, S. 13); Hervorhebung AIÖ.

⁵⁷ Siehe hierzu auch unten zu § 16 Abs. 4 Vollziehung.

⁵⁸ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 542, (Übersetzung nach: Österreichisches Institut für Menschenrechte, *Recht auf effektive Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels*, S. 12).

Zudem hält Artikel 4(3) des Übereinkommens von Paris fest: „Jeder nachfolgende national festgelegte Beitrag einer Vertragspartei wird eine Steigerung gegenüber ihrem zum fraglichen Zeitpunkt geltenden national festgelegten Beitrag darstellen und ihre größtmögliche Ambition unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihrer jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten ausdrücken.“⁵⁹ Wie also auch der IGH in seinem Gutachten nochmals explizit hinweist, müssen die in den NDCs kommunizierten Klimaschutzmaßnahmen mit der Zeit höhere Ansprüche erfüllen.⁶⁰ Auch in Anbetracht der Regelung im Pariser Abkommen ist die Möglichkeit bereits beschlossene Klimaschutzmaßnahmen unter Umständen wieder aufzuheben bzw. zu verzögern, aus Sicht von Amnesty International Österreich nicht geeignet, Österreichs menschenrechtliche Verpflichtungen zu erfüllen.

§ 11 Korrekturmechanismus

Amnesty International Österreich begrüßt grundsätzlich den in § 11 vorgesehenen Korrekturmechanismus, inklusive der Erarbeitung eines Sofortprogrammes für den Fall einer zu erwartenden Überschreitung der Reduktionsziele. Wie bereits oben in Bezug auf § 1 angemerkt, sollte sich dieser Korrekturmechanismus jedoch nicht an den unionsrechtlichen Klimazielen, sondern an einem erheblich ambitionierteren Ziel und zumindest an der auch im Klimafahrplan anvisierten Klimaneutralität 2040 orientieren.

Zudem ist Amnesty International der Ansicht, dass der Ankauf von Klimaschutz-Zertifikaten, wie dieser nach Abs. 3 und in den Erläuterungen⁶¹ möglich ist, keinen angemessenen Beitrag zum globalen Klimaschutz darstellen kann. Solche Offsetting-Maßnahmen führen nicht zu einer faktischen Reduktion von Treibhausgasen, sondern unterminieren diese.⁶² Österreich sollte vielmehr voranschreiten und andere Staaten in ihren Anstrengungen unterstützen, anstatt seine nationalen Verpflichtungen durch ein Offsetting von Emissionen auszulagern.

Auch der IGH hält in seinem Gutachten fest, dass Staaten für eine nach dem Völkerrecht rechtswidrige Handlung selbst verantwortlich sind und darunter auch die Verpflichtung zur Reduktion von Treibhausgasen fallen kann.⁶³ Unter diese Verpflichtung können weitreichende Maßnahmen – der IGH spricht von „all means at their disposal to reduce their GHG [greenhouse gas] emissions“⁶⁴ – fallen, um die nationalen Verpflichtungen einzuhalten. Zudem betont der IGH, dass im Pariser Abkommen festgehalten ist, dass „domestic mitigation measures“⁶⁵ zur Erfüllung der in den NDCs kommunizierten Reduktionsziele verfolgt werden müssen. Da die im Rahmen des Klimagesetz vorgesehenen Maßnahmen gerade auch zur Erfüllung der österreichischen Verpflichtungen der im EU-NDC festgelegten Ziele dienen sollen, ist Amnesty International Österreich der Ansicht, dass sich an dieser Verpflichtung zu nationalen Maßnahmen orientiert werden sollte. Wenn überhaupt Emissionszertifikate angekauft werden sollten, ist aus Sicht von Amnesty International Österreich zudem anzumerken, dass unbedingt sichergestellt werden muss, dass diese zu einer tatsächlichen Reduktion von Emissionen führen und keinesfalls im Rahmen der CO₂-Budgets mehrerer Länder doppelt bzw. mehrfach angerechnet werden sowie dieser Prozess

⁵⁹ Artikel 4(3) des Übereinkommens von Paris.

⁶⁰ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 240f.

⁶¹ 137/ME XXVIII. GP – Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 11f.

⁶² Amnesty International, *Recommendations to parties to the UNFCCC on human rights consistent climate action in 2025* (Index: IOR 40/9271/2025), S. 21; siehe auch: Amnesty International (u.a.), *Joint Statement: Why carbon offsetting undermines climate targets* (Index: IOR 40/8251/2024).

⁶³ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 409, 457.

⁶⁴ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 448.

⁶⁵ IGH, *Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change*, Abs. 234, 250-254; Hervorhebung AIÖ.

entlang klarer, menschenrechtskonformer Regulierungen vorgenommen wird.⁶⁶ Vor dem Hintergrund der erläuterten völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs erscheint die Möglichkeit „aus ökonomischen Erwägungen“ - wie in den Erläuterungen vorgesehen⁶⁷ - Klimaschutzzertifikate anzukaufen, als ungeeignet, da eine tatsächliche Reduktion von Treibhausgasen in Österreich notwendig ist.

Zudem ist auch in Bezug auf den Korrekturmechanismus zu kritisieren, dass dieser als selbstbindend vorgesehen ist und daher fraglich bleibt, welche tatsächlichen Konsequenzen ein zu erwartendes Überschreiten der Zielbestimmungen hätte. Neben der Einführung eines effektiven Rechtsschutzes (siehe unten) wäre eine Möglichkeit, dieses Risiko zu vermeiden, für den Fall einer zu erwartenden Überschreitung der Reduktionsziele bereits im Vorhinein gemeinsam mit relevanten Stakeholdern sektorspezifische, geeignete Sofortmaßnahmen zu definieren.⁶⁸

§ 16 Abs. 4 Vollziehung

Im vorliegenden Gesetzesentwurf normieren zwar § 16 Abs. 1 bis 3 die Verantwortlichkeiten, die sich im Rahmen des Gesetzes ergeben, doch scheint § 16 Abs. 4 aus menschenrechtlicher Sicht problematisch. Gemäß § 16 Abs. 4 ist der vorliegende Gesetzesentwurf als „Selbstbindungsgesetz“ angedacht, das keine „subjektiven Rechte und Pflichten“ begründet und auch die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Pläne und Strategien als reine Planungsdokumente und keine Rechtsquellen ansieht. Zudem wird in den Erläuterungen weiters klargestellt, dass das Gesetz nicht der Prüfkompetenz des Verfassungsgerichtshofs oder des Verwaltungsgerichtshofs unterliegen soll.⁶⁹ Somit ist von vornherein der Klagsweg und der Zugang zu den Höchstgerichten für Menschen und Gruppen ausgeschlossen.

Diese Bestimmung bewirkt, dass bei einer unzureichenden Umsetzung der gesetzlichen Klimaschutzziele oder bei einem Unterlassen erforderlicher Maßnahmen betroffenen Personen und Gruppen keine effektive Möglichkeit offensteht, staatliches Handeln oder Unterlassen gerichtlich überprüfen zu lassen. Dies steht klar in einem Spannungsverhältnis zu Österreichs menschenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen. Der Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf ist ein Kernelement jedes effektiven Menschenrechtsschutzes.⁷⁰ Dieser Grundsatz ist auch auf jene Menschenrechtsverletzungen anzuwenden, die durch Umweltschäden verursacht werden. Daher müssen Staaten das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf auch für jene Personen gewährleisten, deren Rechte durch den Klimawandel oder durch klimabezogene Maßnahmen beeinträchtigt werden.⁷¹ Amnesty International betont auch, dass Staaten einen leistbaren, zeitnahen und diskriminierungsfreien Zugang zu geeigneten Verfahren gewährleisten müssen, um sowohl tatsächliche als auch absehbare Menschenrechtsverletzungen aufgrund der Klimakrise einklagen zu können.⁷²

⁶⁶ Amnesty International, *Stop Burning Our Rights!*, S. 61-63.

⁶⁷ 137/ME XXVIII. GP – Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 11f.

⁶⁸ Siehe hierzu beispielhaft: Ökobüro. Allianz der Umweltbewegung, *Anforderungen an ein effektives Klimaschutzgesetz. Rechtliche Hintergrundstudie*, 2021, S. 23-25.

⁶⁹ 137/ME XXVIII. GP – Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 14f.

⁷⁰ Siehe Artikel 8 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte; Artikel 2(3) Internationaler Pakt über zivile und politische Rechte.

⁷¹ UN-Sonderberichterstatter für die menschenrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Recht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, *Report*, UN-Doc. A/HRC/31/52 (2016) Abs. 62.

⁷² Amnesty International, *Stop Burning Our Rights!*, S. 15.

Darüber hinaus verpflichtet Artikel 9(3) Aarhus-Konvention⁷³, dass die Öffentlichkeit Zugang zu administrativen und gerichtlichen Verfahren haben muss, um sowohl Maßnahmen als auch Unterlassungen des Staates anzufechten, sofern sie gegen die klimarechtlichen Bestimmungen verstoßen. Artikel 9(4) Aarhus-Konvention normiert zudem auch angemessene Rechtsbehelfe.⁷⁴ Der im vorliegenden Ministerialentwurf vorgesehene Ausschluss öffentlicher Kontrolle und gerichtlicher Überprüfung wirft also die Frage auf, inwieweit § 16 dem Geiste und den Grundsätzen der Aarhus-Konvention entspricht, zu der Österreich Vertragsstaat ist.

Auch das Urteil des EGMR im Fall *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* misst Klimaklagen und der Rolle von Gerichten eine besondere Rolle zu. Der EGMR merkt an, dass im Falle der Schweiz, die bisher unzureichenden staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels die Gefährdung der Menschenrechte weiter verschärfen und es daher einer gerichtlichen Aufsicht politischer Entscheidungsprozesse bedarf.⁷⁵ Der EGMR hielt zudem vor dem Hintergrund der voranschreitenden Klimakrise auch fest, dass „[d]amit [die fortschreitende Reduktion der Treibhausgasemissionen] tatsächlich erreichbar ist und eine unverhältnismäßige Belastung künftiger Generationen vermieden wird, muss sofort gehandelt werden und sind angemessene Zwischenziele für den Zeitraum bis zum Erreichen der Klimaneutralität zu setzen. Solche Maßnahmen müssen zunächst Teil eines verbindlichen Rahmens auf nationaler Ebene sein, dem eine angemessene Umsetzung folgt.“⁷⁶ Daher ist es fraglich, wie ein Gesetz, dessen zentrale Instrumente lediglich als Planungsdokumente ausgestaltet sind und keinen gerichtlichen Rechtsschutz eröffnen, den menschen- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs gerecht werden kann. Ein Gesetz, dessen zentrale Inhalte menschenrechtliche Auswirkungen haben, muss nach Ansicht von Amnesty International auch subjektive Rechte und Pflichten begründen und damit einen Zugang zu wirksamem Rechtsschutz ermöglichen – gerade weil sich solche Verfahren auf bereits stattfindende, unmittelbar bevorstehende oder absehbare Menschenrechtsverletzungen beziehen können.⁷⁷ So kommt auch der EGMR in seinem Urteil zum Fall der *KlimaSeniorinnen* zum Schluss, dass eine Verletzung der Rechte nach Art. 6 Abs. 1 EMRK stattgefunden hat, da der Zugang zu einem Gericht für die Antragsteller*innen in einer Weise und in einem Ausmaß eingeschränkt worden war, die den Kerngehalt dieses Rechts beeinträchtigten.⁷⁸

Zwar räumt der EGMR den Staaten einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der konkreten Klimaschutzmaßnahmen ein, doch betont Amnesty International in ihrer Analyse zu dem Urteil, dass der EGMR im Fall der *KlimaSeniorinnen* die Rechenschaftspflicht von Staaten stärkt und dem Zugang zu Gerichten eine besondere Bedeutung beimisst.⁷⁹ Die grundsätzliche Verwehrung des Zugangs zu Gerichten oder wirksamen Rechtsbehelfen kann nach Amnesty International nicht in den erwähnten Ermessensspielraum fallen. So sieht es auch der EGMR in diesem Kontext als geboten, „die Schlüsselrolle zu betonen, die die innerstaatlichen Gerichte bei Klimaklagen gespielt haben und noch spielen werden“.⁸⁰

⁷³ Am 17. Februar 2015 hat die Europäische Gemeinschaft die Aarhus-Konvention ratifiziert und somit gilt sie auch in Österreich, siehe https://www.oesterreich.gv.at/de/themen/umwelt_und_klima/oeffentlichkeitsbeteiligung-im-umweltbereich/inhalt-und-umsetzung-der-aarhus-konvention-in-der-eu-und-in-oesterreich

⁷⁴ Aarhus-Konvention, Art. 9(3) und (4).

⁷⁵ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 421f., 639.

⁷⁶ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 549 (Übersetzung nach: Österreichisches Institut für Menschenrechte, *Recht auf effektive Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels*, S. 13).

⁷⁷ Amnesty International, *Stop Burning Our Rights!* S. 15.

⁷⁸ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 633-640.

⁷⁹ Amnesty International, *Climate inaction, ruled out! European Court clarifies state obligations to tackle the climate crisis* (Index: EUR 01/8441/2024) S 18f.

⁸⁰ *Verein KlimaSeniorinnen und andere v. Schweiz* (53600/20), EGMR (2024), Abs. 639.

Vor dem Hintergrund dieser Analyse appelliert Amnesty International Österreich eindringlich an die Bundesregierung, den vorliegenden Gesetzentwurf dahingehend zu überarbeiten, sodass dieser einen verbindlichen Rechtsrahmen darstellt und den Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen ermöglicht und sicherstellt.

Zusammenfassend ist die Schaffung eines klaren gesetzlichen Rahmens, der sich am Prinzip des ‚fairen Anteils‘ Österreichs am verbleibenden globalen -CO₂-Budget orientiert, zur Bewältigung der Klimakrise von wesentlicher Bedeutung. Angesichts der schwerwiegenden negativen Auswirkungen der Klimakrise auf die Menschenrechte, begrüßt Amnesty International Österreich grundsätzlich die Einführung eines Klimagesetzes. Dieses ist eine notwendige und dringlich erforderliche Maßnahme zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt und der Rechte auf Leben, Gesundheit, Nahrung oder Wohnen. Gleichzeitig bedarf der vorliegende Entwurf dringend Nachbesserungen, um zum einen den menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden und zum anderen die Wirksamkeit des Gesetzes sicherzustellen. Amnesty International Österreich empfiehlt der Bundesregierung daher eindringlich, insbesondere die folgenden Bestimmungen zu stärken:

- die Verankerung von Klimaneutralität so rasch als möglich und keinesfalls nach 2040 als verbindliches Ziel,
- die klare Anforderung, dass alle Emissionszertifikate auf echten Emissionsreduktionen beruhen müssen und den Ausschluss von Offsetting als Ersatz für tatsächliche Emissionsreduktionen,
- die Schaffung einer klaren rechtlichen Verbindlichkeit der gesetzlichen Vorgaben,
- die breitere Fassung von relevanten Stakeholdern,
- raschere Maßnahmen zum Klimafahrplan sowie
- die Gewährleistung wirksamer Rechtsschutz- und Rechtsbehelfsmöglichkeiten.

ANNEX: RECHERCHEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

Amnesty International, *Extraction Extinction: Why the Lifecycle of Fossil Fuels Threatens Life, Nature, and Human Rights*, 12. November 2025, <https://www.amnestyusa.org/reports/extraction-extinction-why-the-lifecycle-of-fossil-fuels-threatens-life-nature-and-human-rights>

Amnesty International, *Any tidal wave could drown us – Stories from the climate crisis*, Index Nummer: IOR 40/6145/2022, 3. November 2022, www.amnesty.org/en/documents/ior40/6145/2022/en/

Amnesty International, *Stop burning our rights! What governments and corporations must do to protect humanity from the climate crisis*, Index Number: POL 30/3476/2021, 7. Juni 2021, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/3476/2021/en/>