

Vertrauensschutz contra Klimaschutz?

Verfassungsrechtliche Aspekte der Transformation zu einer klimaneutralen Gesellschaft im Kontext „legitimer Erwartungen“

Eva Schulev-Steindl/Miriam Hofer, Wien/Graz

Übersicht:

- I. Einleitung
- II. Erwartungshaltungen im Kontext des Klimaschutzes
 - A. Erwartungshaltungen betreffend Klimaschutzmaßnahmen
 - B. Klimatische Relevanz aus intertemporaler Perspektive
- III. Rechtliche Relevanz von Erwartungshaltungen im Kontext des Vertrauensschutzes
 - A. „Erwartungen“ als juristische Kategorie
 - B. Schutz faktischer Dispositionen und damit verknüpfter Erwartungshaltungen
 - C. Schutz rechthebasierter Erwartungen
 - D. Zwischenfazit
- IV. Rechtfertigung der Frustration „legitimer Erwartungen“ durch Erfordernisse des Klimaschutzes
 - A. Verfassungsrechtliche Einschränkungen bei der Auswahl unterschiedlicher Klimaschutzmaßnahmen
 - B. Klimaschutz als Verwirklichung unions- und völkerrechtlicher Verpflichtungen
 - C. Klimaschutz als öffentliches Interesse
 - D. Klimaschutz als Grundrechtsschutz
- V. Fazit: Langfristige Klimaschutzplanung als Schlüssel zur grundrechtskonformen Transformation

I. Einleitung

Die Vereinbarkeit von wirtschaftlichen Interessen mit dem Umweltschutz¹⁾ – von *Wilhelm Bergthaler* treffend als „Gretchenfrage des Umweltrechts“²⁾ bezeichnet – bildet seit jeher eines der Kernprobleme des Umweltrechts. Wenn es darum

1) Dieser Beitrag ist Teil der Forschung im Rahmen des Projekts „LEXAT: Legitimate Expectations and Austria’s Transformation to a Low-Carbon Society and Economy“, gefördert durch das Austrian Climate Research Program (ACRP) im Rahmen der 10. Ausschreibung; Fördernummer GZ B769951 „ACRP10 – LEXAT – KR17AC0K13703“. Wir danken den am Projekt beteiligten Kollegen *Lukas Meyer, Karl Steininger, Santiago Truccone-Borgogno, Keith Williges* und *Stefan Nabernegg*.

2) *Bergthaler*, Umweltschutz und wirtschaftliche Zumutbarkeit. Anmerkungen zur Gretchenfrage des Umweltrechts: Wie viel Umweltschutz kann/soll/muss sich ein Unternehmen leisten? in *Schulev-Steindl* (Hrsg.), Ressourcenknappheit. Umwelthaftung und Naturgefahren (2013) 171.

geht, Unternehmen und Betrieben neue Pflichten und Belastungen zum Wohle des Umweltschutzes aufzuerlegen, fragt sich, ob die Maßnahmen für die Betroffenen wirtschaftlich zumutbar, dh die (zumeist finanziellen) Belastungen für die Unternehmer tragbar sind. Auch die Rechtsordnung stellt regelmäßig auf das Kriterium der „wirtschaftlichen Zumutbarkeit“ ab; dies auch und insb dann, wenn es um Maßnahmen geht, die bestehende Betriebe umsetzen sollen.³⁾ Es ist eines der vielen Verdienste des Jubilars, dieses Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Interessen und Umweltschutz immer wieder adressiert und scharfsinnig analysiert zu haben, und dies stets unter der Prämisse, Methoden, Strukturen und Gegenstände der (Umwelt-)Gesetzgebung auf die Rechtsstaatlichkeit im Sinne einer „poetischen Idee des juristischen Geschäfts“ auszurichten.⁴⁾

Im Zeichen dieses Konflikts zwischen Ökonomie und Ökologie sowie im Kontext von Rechtskraft und Rechtsstaatlichkeit kommt auch der Vorschreibung nachträglicher Auflagen zum Umweltschutz, etwa im gewerblichen Betriebsanlagenrecht gem § 79 GewO,⁵⁾ Ausnahmecharakter zu, wird dadurch doch regelmäßig in den bestehenden Genehmigungskonsens, niedergelegt in der Betriebsanlagenbewilligung und mit Rechtskraft in seinem Fortbestand gesichert, eingegriffen. Insofern ermöglicht es § 79 GewO der Behörde, die Umsetzungsfrist für eine – an sich verhältnismäßige – Auflage von drei auf fünf Jahre auszudehnen, wenn die Einhaltung der Maßnahme andernfalls wirtschaftlich nicht zumutbar wäre.

Das angesprochene Konfliktfeld weist letztlich auch eine besondere verfassungsrechtliche Dimension auf, müssen sich die Maßnahmen doch als verhältnismäßig, auch und gerade in Anbetracht des Vertrauensschutzes, erweisen. Anders als aber das Verhältnismäßigkeitsprinzip stellt, wie *Bergthaler* ausführt, die „wirtschaftliche Zumutbarkeit“ stärker auf subjektive Elemente ab und lässt der individuellen Betroffenheit höhere Gewichtung bei der Abwägung zukommen.⁶⁾ Im Bereich des Klimaschutzes wird der Unterschied zwischen betriebswirtschaftlicher Zumutbarkeit und objektiver, volkswirtschaftlicher Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme ganz besonders deutlich: während Umwelt- und Klimaschutz bereits jetzt einen wichtigen Wirtschaftsfaktor in Österreich darstellen, und positive Investitionseffekte sowie Ausgabenrückgänge die kurzfristig anfallenden Kosten der Transformation volkswirtschaftlich insgesamt überwiegen,⁷⁾ stellt die Umstellung auf klimaneutrale Technologien so manchen Betrieb vor große finanzielle und praktische Herausforderungen.

Ein Element, dass sich gleichsam zwischen der (objektiven) Verträglichkeit einer Maßnahme für die betroffene Branche und der (subjektiven) betriebswirtschaftlichen Zumutbarkeit verorten lässt, und diese beiden Elemente zu verbinden vermag, sind die (legitimen) Erwartungen der Unternehmer:innen. Schon das oben herangezogene Beispiel von § 79 GewO zeigt, dass die wirtschaftliche

3) Siehe – neben dem sogleich folgenden Beispiel – etwa die Bgld, NÖ und Stmk Bauordnungen, die bei der Vorschreibung nachträglicher Auflagen auf die wirtschaftliche Zumutbarkeit der Maßnahmen abstellen; dazu *Giese*, Die nachträgliche Vorschreibung von Auflagen im Baurecht, bbl 2009, 47 (55 f).

4) Vgl *Bergthaler*, Der Verfassungsgerichtshof und das „beschleunigte“ Anlagenverfahren, in FS Holzinger (2017) 133 (153 f).

5) Gewerbeordnung 1994 – GewO, BGBl 1994/194 idF BGBl I 2022/204.

6) Dazu *Bergthaler* in *Schulev-Steindl*, Ressourcenknappheit 173 ff.

7) *Umweltbundesamt* (Hrsg), Klimaschutzbericht 2022 (2022) 65 ff mwN; abrufbar unter www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0816.pdf.

Zumutbarkeit einer Maßnahme wesentlich durch eine temporale Komponente geprägt wird: Durch die Fristverlängerung für die Umsetzung einer nachträglichen Auflage soll es den Unternehmen ermöglicht werden, die Investitionslast durch die Maßnahme besser tragen zu können. Wenngleich also die finanzielle Belastung selbst nicht gemildert wird, so ermöglicht es der längere Umsetzungszeitraum den Betroffenen doch, sich darauf einzustellen und ihre wirtschaftlichen Dispositionen danach auszurichten – die längerfristige Vorhersehbarkeit der Maßnahme lindert die Last und stellt so die wirtschaftliche Zumutbarkeit der nachträglichen Auflage sicher.

Diese Überlegungen lassen sich auch auf die notwendigen Maßnahmen zur Emissionsreduktion umlegen: um die volkswirtschaftlichen Chancen der Transformation zu einer klimaneutralen Gesellschaft zu wahren, braucht es schon jetzt eine umfassende und langfristig orientierte Strategie zur Umwandlung der einzelnen Sektoren.⁸⁾ Wie *Wilhelm Bergthaler* zutreffend ausführt, kann die Entscheidung über Emissionsreduktionsmaßnahmen „eigentlich nur auf der übergeordneten Ebene der Regulierung und Planung nach den Grundsätzen der Verteilungsgerechtigkeit treffsicher bewältigt werden“.⁹⁾ Und erst durch die frühzeitige Ankündigung einer Maßnahme und lange Umsetzungsfristen wird es den einzelnen Unternehmen ermöglicht, ihre betrieblichen Dispositionen und Planungen daran auszurichten, sodass sich die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Erwartungen im Betrieb, die auch rechtlich ausschlaggebend für die Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit sind,¹⁰⁾ entsprechend anpassen lassen. Für die betriebswirtschaftliche Tragbarkeit einer Maßnahme im Unternehmen selbst wie auch die Umsetzbarkeit innerhalb einer Branche allgemein ist also ausschlaggebend, ob und inwieweit sich die betroffenen Unternehmen auf die Maßnahmen einstellen und diese einkalkulieren konnten.

Sei es ein Unternehmer, dessen wirtschaftliche Aktivitäten auf treibhausgasintensiven Tätigkeiten beruhen, oder eine Privatperson, die ihr Haus mit Öl heizt: allen stehen umfassende Änderungen und Einschränkungen dieser Aktivitäten bevor, damit Österreich die vorgegebenen Klimaziele einhalten kann. Dabei ist von besonderer Bedeutung in welchem zeitlichen Rahmen eine Maßnahme vom Gesetzgeber oder der Behörde beschlossen und anschließend vom Betroffenen umgesetzt werden muss. Ob die betreffende Ölheizung innerhalb des nächsten Monats, des nächsten Jahres oder erst in 10 Jahren ausgetauscht werden muss, macht für den Einzelnen schließlich einen großen Unterschied. Ist eine Maßnahme lange Zeit absehbar, so wird dadurch auch den Betroffenen die wirtschaftliche Disponierung und so letztlich deren Umsetzung wesentlich erleichtert. Für den einzelnen Unternehmer ebenso wie den privaten Hauseigentümer ist also ganz wesentlich, dass er weiß, ob und mit welchen Klimaschutzmaßnahmen er (im wörtlichen wie auch übertragenen Sinne) „rechnen“ muss. In welchen Fällen den Erwartungen des Einzelnen aber über die subjektive Betrachtung der betriebswirtschaftlichen Zumutbarkeit einer Maßnahme hinaus rechtliche Bedeutung zukommt, soll im Folgenden erörtert werden.

8) *Umweltbundesamt*, Klimaschutzbericht 66.

9) *Bergthaler*, Die „dritte Piste“ im zweiten Rechtsgang oder: Das Gebot der CO₂-Neutralität, in *Baumgartner* (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2018 177 (184).

10) *Bergthaler* in *Schulev-Steindl*, Ressourcenknappheit 174.

II. Erwartungshaltungen im Kontext des Klimaschutzes

A. Erwartungshaltungen betreffend Klimaschutzmaßnahmen

Um Klimaneutralität bis 2040¹¹⁾ erreichen zu können, ist eine gesamtgesellschaftliche und wirtschaftliche Transformation erforderlich, die nahezu jede emissionsintensive Tätigkeit betreffen wird und drastische Reduktionen bis hin zur völligen Vermeidung dieser Emissionen voraussetzt. Damit werden Maßnahmen zum Klimaschutz früher oder später nahezu alle Lebensbereiche verändern, sei es unser Wohnen und Arbeiten, Wirtschaften, Ernährungsgewohnheiten, Mobilität oder Freizeitaktivitäten. Wann und in welchem Ausmaß aber die einzelnen emissionsintensiven Tätigkeiten umzustellen sind, ist bislang angesichts fehlender sektorspezifischer Reduktionspfade kaum absehbar; auch der österr. „Integrierte Nationale Energie- und Klimaplan“¹²⁾ stellt noch auf das – deutlich weniger ambitionierte – ursprüngliche unionsrechtlich vorgegebene Reduktionsziel von -36 % bis 2030¹³⁾ (nunmehr: -48 %)¹⁴⁾ ab. Die bisherigen Klimaschutzmaßnahmen sind jedenfalls unzureichend, um die unionsrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Selbst bei Umsetzung der zusätzlich geplanten Maßnahmen wird es nach derzeitigen Prognosen nicht möglich sein, EU-Vorgaben einzuhalten.¹⁵⁾

Doch viele Bürger:innen rechnen augenscheinlich nicht damit, ihre klimaschädigenden Aktivitäten zukünftig (weiter) reduzieren zu müssen: Eine aktuelle Eurobarometer-Umfrage¹⁶⁾ zeigt, dass zwar die große Mehrheit der Österreicher:innen den Klimawandel als ernstes Problem betrachtet; auch die Einschätzung, die Regierung unternehme im Moment noch zu wenig für den Schutz des Klimas, überwiegt. Dennoch erachtet sich nur eine Minderheit als persönlich für die Bekämpfung des Klimawandels verantwortlich. Auch Maßnahmen zum Klimaschutz, die über Vermeidung von Plastik-Einwegartikeln und Mülltrennung hinausgehen, wurden bislang nur von einem kleinen Teil der Bevölkerung ergriffen. Hinzu kommt, dass ein signifikanter Anteil in der Bevölkerung nicht erwartet, klimaschädigende Verhaltensweisen in der Zukunft einschränken zu müssen und weiterreichenden Klimaschutzmaßnahmen ablehnend gegenübersteht. Die überwiegende Mehrheit der Befragten (65 %) scheint überzeugt, dass

- 11) Vgl § 4 Abs 1 BG über den Ausbau von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz – EAG), BGBl I 2021/150 idF BGBl I 2022/233.
- 12) Abrufbar unter https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-01/at_final_necp_main_de_0.pdf.
- 13) Siehe Anh I VO (EU) 2018/842 vom 30.5.2018 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 VO (EU) 525/2013 (effort sharing-VO), ABI L 2018/156, 26.
- 14) VO (EU) 2023/857 vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 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) 2018/1999, ABI L 2023/111, 1.
- 15) Dies gilt selbst unter Zugrundelegung des ursprünglichen Reduktionsziels von -36 % für Österreich. Siehe *Umweltbundesamt*, Klimaschutzbericht 11.
- 16) *Europäische Kommission* (Hrsg), Special Eurobarometer 513. Report. Climate Change (2021); abrufbar unter <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=75838>.

sie bereits jetzt ausreichende Klimaschutzmaßnahmen ergreift.¹⁷⁾ Es offenbart sich also eine nicht unerhebliche Diskrepanz zwischen den Erwartungshaltungen der Bürger:innen und den notwendigen emissionsmindernden Maßnahmen zur Einhaltung der Ziele des Pariser Übereinkommens und Erreichung der Klima- bzw Treibhausgasneutralität.

B. Klimaschutz aus intertemporaler Perspektive

Aus der Perspektive des Rechts ist nun nicht nur beachtlich ob, sondern auch wann Klimaschutzmaßnahmen gesetzt werden. Dies offenbart schon der vielbeachtete „Klima-Beschluss“¹⁸⁾ des dt BVerfG, in welchem es Deutschland zur Nachbesserung beim Klimaschutz verpflichtete: das deutsche KSG sei, so der Tenor der E, verfassungswidrig, da es den Übergang zu Klimaneutralität nicht rechtzeitig einleite; durch die daraus resultierende Verlagerung der Emissionsminderungslast in die Zukunft werde die durch die Grundrechte vorgegebene intertemporale Freiheitssicherung verletzt.¹⁹⁾ Klimaschutzmaßnahmen müssen also so rechtzeitig ergriffen werden, dass später nicht eine unverhältnismäßig starke Beschränkung unserer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aktivitäten notwendig sein wird, um insgesamt das vorgesehene Treibhausgas-Restbudget nicht zu überschreiten. Konkret sei es, so das Höchstgericht, unter anderem erforderlich, dass „frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.“ Die Vorhersehbarkeit zukünftiger Klimaschutzmaßnahmen stellt, folgt man der Argumentation des BVerfG, also ein zentrales Element der grundrechtskonformen Transformation zu einer klimaneutralen Gesellschaft dar.²⁰⁾

Wenngleich sich die E des dt BVerfG nicht ohne weiteres auf Österreich übertragen lässt, so gilt doch auch hierzulande, dass der Zeithorizont der Klimaschutzplanung eine verfassungsrechtliche Dimension aufweist. Zwar wäre es aus Klimaschutzperspektive wünschenswert, dass Treibhausgasemissionen möglichst rasch und umfänglich verringert werden; doch eine zu plötzliche und unvorhersehbare Einschränkung klimaschädigender Verhaltensweisen wäre verfassungsrechtlich unzulässig: Dies gilt für ein sofortiges Verbot der Nutzung von Ölheizungen²¹⁾ ebenso wie von Autos mit Diesel- und Benzinmotoren. Letzteres würde die Mobilität eines Großteils der Bevölkerung viel zu abrupt und ohne adäquate Alternativen signifikant einschränken. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen die Nutzung herkömmlicher Pkw mit Verbrennungsmotoren der Verwirklichung grundrechtlich geschützter Güter dient: Man denke etwa an Arbeitnehmer und Selbstständige, die auf Pkw angewiesen sind, um zu ihrer Arbeitsstätte oder ihrem Unternehmen zu gelangen; an Familienmitglieder, die in unterschied-

17) Siehe dazu auch die Übersicht der Umfrageergebnisse für Österreich unter <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=75840>.

18) Dt BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua.

19) Dt BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua, Rz 116 ff.

20) Dazu auch schon *Hofer*, Intertemporale Dimensionen des Klimaschutzes – Grundrechtsgeltung zwischen „Freiheitssicherung „und Vertrauensschutz, JRP 2022, 275.

21) Dazu *Wimmer*, Verbot von Öl- und Gasheizungen aus Gründen des Klimaschutzes: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Entschädigung, RdU-U&T 2022, 17 (21).

lichen Teilen Österreichs leben und ihre Autos benötigen, um sich gegenseitig zu besuchen und schließlich ganz allgemein an Alltagsaktivitäten wie den Einkauf von Lebensmitteln oder Arztbesuche, die für Bewohner von Regionen, die unzureichend oder gar nicht an den öffentlichen Verkehr angebunden sind, ohne Pkw nicht verwirklicht werden können. Ein solches, plötzliches Nutzungsverbot für ihre Autos würde also nicht nur, bedingt durch den unvermittelten Wertverlust und das Nutzungsverbot, einen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht (Art 5 StGG, Art 1 1. ZPEMRK) darstellen,²²⁾ sondern würde etwa auch die durch die Erwerbsfreiheit (Art 6 StGG)²³⁾ oder das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art 8 EMRK)²⁴⁾ geschützte Sphäre verletzen.²⁵⁾

Gleichzeitig gibt das Ziel der Klimaneutralität aber vor, dass irgendwann die Nutzung herkömmlicher Pkw mit fossilen Brennstoffen gänzlich oder jedenfalls zumindest im ganz überwiegenden Teil der Fälle unterbleiben muss. Die Verfassungswidrigkeit des oben genannten Nutzungsverbots betr Autos mit Benzin- oder Dieselmotoren ergibt sich also vorrangig durch die Plötzlichkeit der Maßnahme, die den rechtzeitigen Umstieg auf klimafreundliche Alternativen zur Verwirklichung des Mobilitätsbedürfnisses im Regelfall nicht zulässt.²⁶⁾ Wird ein Fahrverbot für die betroffenen Fahrzeuge aber Jahre oder gar Jahrzehnte im Voraus beschlossen und rechtlich verankert, so kann kaum jemand ein Fahrzeug mit herkömmlichen Diesel- oder Benzinmotor legitimerweise mit der Erwartung anschaffen, es über diesen Zeitpunkt hinaus mit fossilen Brennstoffen betreiben zu dürfen. Eine verbindliche langfristige Klimaschutzplanung kann der Entstehung bzw dem Fortbestand von Erwartungen also entgegenwirken und es insofern dem Einzelnen ermöglichen, seine Planungen für die Zukunft und wirtschaftliche Dispositionen an den bereits festgelegten, zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft tretenden Klimaschutzmaßnahmen zu orientieren. Inwieweit dies nicht nur wünschenswert, sondern verfassungsrechtlich erforderlich ist, soll nun erörtert werden.

III. Rechtliche Relevanz von Erwartungshaltungen im Kontext des Vertrauensschutzes

A. „Erwartungen“ als juristische Kategorie

Ob und auf welche Weise Gesetzesänderungen von den Normunterworfenen erwartet werden, ist aus rechtlicher Perspektive zunächst einmal irrelevant. Wie der VfGH in st Rsp betont, schützt der dem Gleichheitssatz entstammende verfassungsrechtliche Vertrauensschutz grundsätzlich nicht vor nachteiligen Ge-

22) Vgl *Schulev-Steindl/Romirer/Liebenberger*, Mobilitätswende: Klimaschutz im Verkehr auf dem rechtlichen Prüfstand (Teil I), RdU 2021, 237 (240).

23) Dazu bereits im Kontext von Umweltzonen *Piska/Cepic*, Umweltzonen als Grundrechtseingriff, RdU 2019, 81 (82 ff).

24) Dies insb dann, wenn keine Möglichkeit besteht, auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen, und dadurch auf andere Art und Weise mobil zu bleiben.

25) Siehe dazu *Geringer/Romirer*, Fahrverbote und Umweltzonen aus Klimaschutzgründen: gangbarer Weg oder rechtliche Sackgasse? ZVR 2021, 168 (172 f). Grundlegend auch schon *Potacs*, Grundrechtsschutz für motorisierten Individualverkehr in Österreich? ZfV 1994, 553.

26) Dazu schon *Hofer*, JRP 2022, 275 ff mwN. Ist eine klimafreundliche Nutzung dieser Fahrzeuge mit „e-fuels“ in Zukunft möglich, so ist freilich auch die generelle Erforderlichkeit eines solchen Nutzungsverbots infrage zu stellen.

setzesänderungen. Dem Gesetzgeber steht es vielmehr grundsätzlich frei, für die Betroffenen nachteilige Gesetzesänderungen zu beschließen (sofern die neue Rechtslage selbst verfassungskonform ist); das Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der Rechtslage als solches – also auch die Erwartung, dass derzeit erlaubtes klimaschädigendes Verhalten auch künftig zulässig ist – ist verfassungsrechtlich nicht geschützt.²⁷⁾

Gleichzeitig aber sichert die Rechtsordnung den Fortbestand von Rechten oder vorteilhaften Rechtspositionen und schützt damit schlussendlich auch das Vertrauen des Einzelnen, soweit es sich auf diese Rechte oder Rechtspositionen bezieht: Erlangt man ein Recht oder eine vorteilhafte Rechtsposition, so knüpft man daran idR auch die Erwartung, dieses Recht ausüben zu können oder von der Rechtsposition profitieren zu können: Wer eine Gewerbeberechtigung erlangt, erwartet bspw, von nun an dieses Gewerbe ausüben zu können. Diese Erwartung ist in den mit der Gewerbeberechtigung erlangten Rechten begründet und ist in dem Maße rechtlich geschützt, wie die anlassgebende Berechtigung (hier: der Bescheid der Gewerbebehörde) selbst in ihrem Bestand gesichert ist.

Dieser Vertrauensschutz beruht auf verfassungsrechtlichen Bestimmungen: Er ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, den Grundrechten (insb Art 7 B-VG – Gleichheitsgrundsatz; Eigentums- und Erwerbsfreiheit) und manifestiert sich in den Grundsätzen der Rechtskraft und Rechtssicherheit. Ähnliche Konzepte finden sich auch im EU-Recht, wo der Vertrauensschutz einen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellt, der sich aus den Grundsätzen der Rechtssicherheit und von Treu und Glauben ableitet.²⁸⁾ Der Schutz des (legitimen) Vertrauens in die Kontinuität bestehender Rechte bildet jeweils den Kern dieses Grundsatzes.

Damit schützt die Rechtsordnung also grundsätzlich Erwartungen, die sich auf den aktuellen rechtlichen „status quo“ beziehen. Erwartungen, die sich stattdessen auf zukünftige Rechtsänderungen und -entwicklungen beziehen, sind hingegen nicht geschützt. Insofern kann man sagen, dass das Rechtssystem eine gewisse konservative Tendenz aufweist: Der rechtliche Schutz von Erwartungshaltungen bezieht sich hauptsächlich auf „status-quo“-Erwartungen und konsolidiert daher die bestehende Rechtsordnung, anstatt (manchmal notwendige) gesetzliche Änderungen und Verbesserungen zu fördern.

Dies gilt auch und gerade im Bereich des Klimaschutzes: Emissionsintensive Tätigkeiten, etwa bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten, können durch rechtskräftige Bescheide in ihrem Fortbestehen geschützt sein. Damit gewinnen die bestehenden Erwartungshaltungen der Einzelnen auch rechtlich an Relevanz: Gegebenenfalls müssen Klimaschutzmaßnahmen nämlich so rechtzeitig angekündigt werden, dass den Betroffenen genug Zeit verbleibt, um die Planung ihrer wirtschaftlichen und privaten Tätigkeiten danach auszurichten und umzustellen. Dadurch wird aber der Handlungsspielraum des Gesetzgebers im Bereich des Klimaschutzes signifikant eingeschränkt: aus verfassungsrechtlicher Sicht kann also nicht nur ein „Mehr“ an Klimaschutzmaßnahmen,²⁹⁾ sondern

27) Vgl jüngst wieder VfSlg 20.436/2019 mwN. Siehe dazu *Holoubek in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (18. Erg Lfg 2023) Art 7 B-VG Rz 363.

28) Siehe zB EuGH 15.4.2021, C-798/18, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie)*, Rn 40 ff.

29) Wie dies im Ergebnis bspw das dt BVerfG im „Klima-Beschluss“ (s oben FN 18) festgestellt hat.

allenfalls – wenngleich kein „Weniger“ – doch ein „Später“ geboten sein.³⁰⁾ Im Wesentlichen können dabei zwei Kategorien von bestehenden Erwartungen unterschieden werden, denen rechtlich gesehen Relevanz zukommt: faktisch bestehende Erwartungshaltungen, deren Entstehung durch den Gesetzgeber selbst verursacht wurde, sowie Erwartungshaltungen, die auf bestehenden Rechten oder -positionen beruhen und dadurch im selben Maße geschützt sind, wie die zugrundeliegende Rechtsposition in ihrem Fortbestand durch die Rechtsordnung gesichert wird.

B. Schutz faktischer Dispositionen und damit verknüpfter Erwartungshaltungen

Im Ausnahmefall kann bereits eine Erwartungshaltung als solche verfassungsrechtlichen Schutz genießen: dann nämlich, wenn der Gesetzgeber Anlass zu bestimmten faktischen Dispositionen gegeben hat, im Anschluss aber die damit verbundenen, zukunftsgerichteten Erwartungshaltungen frustriert.³¹⁾ Dies gilt insb in jenen Fällen, in welchen durch staatliche Anreize (etwa finanzielle Förderungen oder Steuerbegünstigungen) ein bestimmtes Investitionsverhalten gezielt hervorgerufen wurde. Würde der Staat nun die durch die Investition erwarteten Vorteile vorenthalten, so würde dies (wenn nicht eine besondere Rechtfertigung vorliegt) einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlich verankerten Vertrauensschutz (Art 7 B-VG) darstellen.³²⁾ Mit einer bloßen Änderung von Preisen, Tarifen und Abgaben hingegen müssen die Rechtsunterworfenen rechnen – hier greift der Vertrauensschutz nicht, solange es sich nicht um rückwirkende Änderungen handelt.³³⁾

Vor diesem Hintergrund erweisen sich insb klimaschädigende Subventionen als besonders problematisch: fördert der Staat gezielt Investitionen in bestimmte emissionsintensive Aktivitäten (bspw den Einbau von Gasheizungen³⁴⁾ oder gar den Ankauf von Pkw mit herkömmlichen Verbrennungsmoto-

30) Zu verfassungsrechtlichen Implikationen der intertemporalen Betrachtung von Klimaschutzmaßnahmen siehe auch *Hofer*, JRP 2022, 275 ff.

31) Vgl etwa VfSlg 12.944/1991, 13.655/1993, 16.452/2002.

32) Zum Kausalitätszusammenhang zwischen Vorteil und Disposition siehe ausführlich *Pöschl*, Gleichheit vor dem Gesetz (2008) 862 ff; siehe dazu außerdem *Holoubek in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg*, Bundesverfassungsrecht¹⁸ Art 7 B-VG Rz 414 ff. Außerdem zum Vertrauensschutz schon ausführlich *Thienel*, Vertrauensschutz und Verfassungsrecht (1990).

33) Vgl VfSlg 19.700/2012; ähnlich auch VfSlg 19.933/2014: „aus der Verfassung ist keine allgemeine Garantie dafür abzuleiten, dass sich auf Grund geltender Rechtslage erwartete Vorteile zukünftig auch auf Grund geänderter Rechtslage tatsächlich realisieren.“ Anderes gilt freilich für rückwirkende Belastungen. Kritisch zur fallweisen Anerkennung verfassungsrechtlich geschützter Rechtspositionen bei Einführung neuer Belastungen für die Zukunft insb *Pöschl*, Gleichheit 865 ff.

34) Eine solche Förderung ist (im Ausnahmefall) entsprechend der Art 15a-Vereinbarung „Maßnahmen Gebäudesektor“ (vgl Art 8 Abs 2 Vereinbarung gem Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen, BGBl II 2009/251 idF BGBl II 2017/213) immer noch möglich. Etwa in Tirol wurden noch im Jahr 2017 Förderungen für den Einbau von Brennwertgeräten auch tatsächlich gewährt (siehe www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/bauen-wohnen/wohnbauforderung/downloads_2019/zusicherung_2017.pdf).

ren³⁵⁾) so schränkt er damit unter Umständen über Jahre hinweg seinen Spielraum bei Klimaschutzmaßnahmen ganz erheblich ein. Diese Investitionen dürfen nämlich nicht frustriert werden bzw müssen sonst kompensiert werden. Weniger eindeutig ist die Rechtslage freilich bei allgemeineren finanziellen Anreizen für klimaschädigende Aktivitäten wie reduzierte Steuersätze für Energieträger wie Heizöl und Diesel,³⁶⁾ Pendlerpauschale³⁷⁾ und Steuerbefreiungen für den Flugverkehr.³⁸⁾ In Österreich bestehen eine Vielzahl klimaschädigender oder -kontraproduktiver Subventionen.³⁹⁾ Es würde wohl zu weit greifen, hierin schon einen vertrauensbegründenden Tatbestand zu erblicken, dienen diese Vergünstigungen doch nicht der Förderung von Investitionen in bestimmte fossile Technologien und Aktivitäten, sondern sollen wirtschaftliche Belastungen, etwa für Pendler, abfedern und sind von ihrer Wirkungsweise ebenso wie vom finanziellen Umfang her nicht so bemessen, dass sie neue Investitionen gezielt anreizen sollen.⁴⁰⁾ Der VfGH sieht bei steuerrechtlichen Vorgaben schutzwürdige Positionen nur dann als gegeben an, wenn „eine Rechtslage [vorliegt], bei der der Gesetzgeber bestimmte Verhaltensweisen geradezu angeregt und gefördert und die Unternehmen damit zu Vertragsabschlüssen veranlasst [hat]“. ⁴¹⁾ Bei direkten Investitionsförderungen, wie sie etwa für Hybrid-Kfz oder bis vor kurzem noch für Gasheizungen gewährt werden, ist insofern deutlich, dass ein plötzliches Nutzungsverbot dem Vertrauensschutz widersprechen würde.

C. Schutz rechtebasierter Erwartungen

Während, wie oben dargestellt, das Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage als solches grundsätzlich nicht geschützt ist, werden Rechtspositio-

35) Wie dies etwa in Deutschland im Zuge der Corona-Krise diskutiert wurde (vgl www.spiegel.de/wirtschaft/kaufpraemien-bundesregierung-will-autokaeufe-mit-bis-zu-fuenf-milliarden-euro-unterstuetzen-a-03795e3d-d8eb-459d-bba9-ead9948b000d). Hervorzuheben ist außerdem, dass im Zuge der E-Mobilitätsförderung nach wie vor Förderungen für Hybrid-Kfz, deren Treibhausgasbilanz oftmals – mangels tatsächlicher Nutzung der Hybrid-Funktion – kaum besser als bei herkömmlichen Kfz ist (siehe zB www.sueddeutsche.de/auto/foerderung-pluginhybrid-oekobilanz-umweltpraemie-1.4553350#:~:text=Die%20durchschnittlichen%20CO%2E%82%82%2DEmissionen%20lagen,solche%20Hybridautos%20zwar%20eindeutig%20klimaschonender,)), gewährt werden.

36) Vgl zB § 3 Abs 1 Z 7 lit a Bundesgesetz über eine Verbrauchsteuer auf Mineralöl, Kraftstoffe und Heizstoffe (Mineralölsteuergesetz 2022 – MinStG), BGBl 1994/630 idF BGBl I 2022/108.

37) § 16 Abs 1 Z 6 BG über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (Einkommensteuergesetz 1988 – EStG), BGBl 1988/400 idF BGBl I 2023/31.

38) Siehe zB § 4 Abs 1 Z 1 MinStG.

39) Vgl *Kletzan-Slamanig/Köppel/Sinabell/Kirchmayr/Müller/Rimböck/Voit/Heher/Schanda*, Analyse klimakontraproduktiver Subventionen in Österreich (2022), abrufbar unter www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=69687&mime_type=application/pdf.

40) Vgl zB § 16 Abs 1 Z 6 lit a EStG, wonach ua die Pendlerpauschale der Abgeltung aller Ausgaben für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte dient. Zum Vertrauensschutz im Kontext steuerlicher Begünstigungen auch *Pöschl*, Gleichheit 864 f mV auf VfSlg 17.169/2004 ua. Siehe außerdem *Lienbacher*, Verfassungsrechtlicher Schutz für „steuergesetzlich angeregte“ Investitionsentscheidungen, in *Holoubek/Lang* (Hrsg), Vertrauensschutz im Abgabenrecht (2004) 131.

41) VfSlg 19.933/2014.

nen in vielen Fällen durch die Rechtsordnung in ihrer Bestandskraft gesichert; dies betrifft insb durch individuellen Verwaltungsakt zuerkannte Rechte. Insofern kann eine Person, der etwa mittels Bescheids eine Genehmigung erteilt wurde, legitimerweise darauf vertrauen, dass die rechtskräftige Bewilligung fortbesteht und nur im Ausnahmefall aufgrund gesetzlicher Vorgaben eingeschränkt oder entzogen werden kann.

Damit sind Erwartungen auch immer dann rechtlich relevant, wenn sie sich auf ein bestehendes Recht bzw eine begünstigende Rechtsposition beziehen: wer über eine rechtskräftige Baugenehmigung verfügt, erwartet legitimer Weise, auf dem betreffenden Grundstück bauen zu dürfen; der Käufer eines Hauses erwartet zu Rechte, über dieses (im Rahmen der Gesetze) verfügen zu können. Durch die rechtliche Gewährleistung der Bestandskraft in Form der Rechtskraft schützt die Rechtsordnung die Erwartung auf das weitere Bestehen einmal gewährter Rechte. Beschränkungen und Durchbrechungen des Fortbestands dieser Rechte sind nur eingeschränkt zulässig; der Vertrauensschutz schützt vor abrupten Beschränkungen oder gar dem plötzlichen Entzug dieser Rechte und begünstigenden Rechtspositionen und beugt damit der Enttäuschung von legitimen Erwartungen, die auf dem Fortbestand der Rechte begründet sind, vor.⁴²⁾

Die Bestandskraft dieser Bewilligungen ist dabei nicht nur durch den rechtskräftigen Bescheid selbst, sondern schlussendlich auch durch die Grundrechte geschützt: selbst dann, wenn die Bewilligung zeitlich begrenzt wurde oder deren Überprüfung und Abänderung einfachgesetzlich möglich ist, ist ein gänzlicher Entzug der Bewilligung bzw die Verweigerung einer erneuten Berechtigung nur dann möglich, wenn dies verhältnismäßig ist. Dazu gehört auch, dass gegebenenfalls eine ausreichend lange Übergangsfrist vorgesehen werden muss, wenn eine bisher rechtmäßige ausgeübte wirtschaftliche Tätigkeit aufgrund neuer gesetzlicher Vorgaben eingestellt werden muss.⁴³⁾ Erst dann, wenn ein Betroffener ausreichend lange Zeit hatte, sich auf die Änderung der Rechtslage einzustellen, und seine Erwartungen und rechtlichen sowie wirtschaftlichen Dispositionen entsprechend anzupassen, ist eine Beschränkung der betreffenden Rechte und -positionen zulässig.

Auch Klimaschutzmaßnahmen, die begünstigende Rechtspositionen beschränken oder gar beseitigen, unterliegen damit verfassungsrechtlichen Grenzen. Dies betrifft zuallererst freilich jene Rechtspositionen, die direkt die Emission von Treibhausgasen zum Gegenstand haben: Bewilligungen zum Betrieb von Anlagen, welche Treibhausgase emittieren, können nicht ohne weiteres entzogen werden; auch Zulassungsbesitzer für Diesel- oder Benzin-Pkw verfügen insofern über eine die Emission von CO₂ erlaubende Rechtsposition durch die Zulassung, welche zum Betrieb des Fahrzeugs berechtigt.

D. Zwischenfazit

Rechtliche „legitime“ Erwartungshaltungen liegen also immer schon dann vor, wenn der Staat direkt oder indirekt emissionsintensive Tätigkeiten, auf

42) Siehe dazu schon *Schulev-Steindl*, Subjektive Rechte (2008) 158.

43) Vgl VfSlg 19.767/2013 zur Neueinführung einer Konzessionspflicht für Pokersalons, sowie etwa schon VfSlg 15.523/1999 zur (verfassungskonformen) fünfjährigen Übergangsfrist betreffend das Erlöschen von Konzessionen zur Ausübung des Rauchfangkehrergewerbes, und die dort zitierte Judikatur.