

Einschreiben

Schweizerisches Bundesgericht
Av. du Tribunal fédéral 29
1000 Lausanne 14

Zürich, 21. Januar 2019

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. gegen Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Herren Bundesrichter
Sehr geehrte Damen und Herren

In Sachen

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, Postfach 9320, 8036 Zürich,

Beschwerdeführer 1

A. Z.

Beschwerdeführerin 2

B. Y.

Beschwerdeführerin 3

C. X.

Beschwerdeführerin 4

D. W.

Beschwerdeführerin 5

(zusammen «die Beschwerdeführerinnen»)

vertreten durch

Dr. Ursula Brunner, Rechtsanwältin, und/oder Martin Looser, Rechtsanwalt,
ettlersuter Rechtsanwälte, Klausstrasse 43, Postfach 3062, 8034 Zürich,
(Zustelladresse)

und/oder

Cordelia Bähr, lic. iur. LL.M. Public Law (LSE), Rechtsanwältin,
bähr ettwein rechtsanwälte, Ekkehardstrasse 6, Postfach 46, 8042 Zürich,

gegen

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK**, Kochergasse 6, 3003 Bern,

Beschwerdegegner

und

Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, Postfach, 9023 St. Gallen,

Vorinstanz

betreffend

**Begehren um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz im Sinne
von Art. 25a VwVG sowie Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK**

erheben wir namens und mit Vollmacht der Beschwerdeführerinnen

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. November 2018 («angefochtenes Urteil») und stellen folgende

Rechtsbegehren:

1. Das angefochtene Urteil sei aufzuheben und die Angelegenheit sei an den Beschwerdegegner zur materiellen Beurteilung zurückzuweisen.
2. Eventualiter zu Ziff. 1 sei das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zudem stellen wir folgende

Verfahrensanträge:

1. Es seien die vorinstanzlichen Akten beizuziehen.
2. Es sei in Anbetracht der Dringlichkeit der vorliegenden Sache zeitnah zu entscheiden.

Begründung:

1. Formelles

1.1 Allgemeine Voraussetzungen

1. Die Unterzeichnenden sind gehörig **bevollmächtigt**.

- BO:**
- Vollmacht Beschwerdeführer 1 vom 17. Oktober 2016 *Vorakten*
 - Vollmacht Beschwerdeführerin 2 vom 19. November 2016 *Vorakten*
 - Vollmacht Beschwerdeführerin 3 vom 27. Oktober 2016 *Vorakten*
 - Vollmacht Beschwerdeführerin 4 vom 22. Oktober 2016 *Vorakten*
 - Vollmacht Beschwerdeführerin 5 vom 27. Oktober 2016 *Vorakten*

2. Das angefochtene Urteil datiert vom 27. November 2018 und wurde den Unterzeichneten am 6. Dezember 2018 per Post sowie vorab per E-Mail am 5. Dezember zugestellt. Die 30-tägige **Beschwerdefrist** ist unter Berücksichtigung des Fristenstillstands (Art. 100 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 Bst. c BGG) mit der heutigen Postaufgabe der vorliegenden Beschwerde gewahrt.

BO: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. November 2018 (Geschäfts-Nr. A-2992/2017) *Beilage 1*

3. Das angefochtene Urteil ist ein Entscheid in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts und somit ein **zulässiges Anfechtungsobjekt** einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (Art. 83 Bst. a und Art. 86 Abs. 1 Bst. a BGG). Ausnahmen nach Art. 83 BGG sind nicht gegeben.

4. Die Beschwerdeführerinnen rügen mit Art. 9, 10, 29 und 29a BV Verletzungen von Bundesrecht sowie mit Art. 2, 6, 8, 13 und 34 EMRK von Völkerrecht. Zudem rügen die Beschwerdeführerinnen in verschiedener Hinsicht eine offensichtlich unrichtige und auf Rechtsverletzungen bzw. auf der Verweigerung des rechtlichen Gehörs beruhende Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts im Sinne von Art. 97 Abs. 1 BGG. Sie stützen sich damit auf **zulässige Beschwerdegründe** (Art. 95 Bst. a und b BGG).

5. Das dem angefochtenen Urteil vorausgehende **Gesuch um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz** im Sinne von Art. 25a VwVG sowie Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK vom 25. November 2016 (nachfolgend «das Gesuch») an den Bundesrat (Gesuchsgegner 1), das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK; Gesuchsgegner 2 und Beschwerdegegner), das Bundesamt für Umwelt (BAFU; Gesuchsgegner 3) und das Bundesamt für Energie (BFE; Gesuchsgegner 4; zusammen im Folgenden «die Gesuchsgegner») legte die vorliegende Streitsache umfassend dar und stützte sich auf zahlreiche und teils umfangreiche Beweisofferten. Nachfolgend wird verschiedentlich in gedrängter Form auf Stellen dieses Gesuchs und die entsprechenden Beilagen Bezug genommen.

BO: Gesuch der Beschwerdeführerinnen um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz vom 25. November 2016 *Vorakten*

1.2 Legitimation der Beschwerdeführerinnen

6. Die Beschwerdeführerinnen sind Adressatinnen des angefochtenen Urteils (Art. 89 Abs. 1 Bst. a BGG). Als solche sind sie ohne Weiteres besonders berührt (a.a.O. Bst. b) und haben, da auf ihr Begehren um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz im Sinne von Art. 25a VwVG sowie Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK durch den Beschwerdegegner nicht eingetreten wurde, ein schutzwürdiges Interesse (a.a.O. Bst. c) an der Beurteilung der eingangs gestellten Rechtsbegehren (Aufhebung des angefochtenen Urteils und Rückweisung an den Beschwerdegegner, damit dieser auf die im Gesuch gestellten Rechtsbegehren eintrete und sie materiell behandle). Das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführerinnen ist aktuell und praktisch, da die Schweiz ohne Behebung des heutigen rechtswidrigen Zustands immerfort übermässig Treibhausgasemissionen emittiert, welche dazu beitragen, die Beschwerdeführerinnen zunehmend in ihrem Leben und ihrer Gesundheit zu beeinträchtigen. Die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 BGG sind damit ohne Weiteres gegeben und die Beschwerdeführerinnen beschwerdeberechtigt.¹

BO: Verfügung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK vom 25. April 2017 *Vorakten*

7. Bezüglich Beschwerdeführer 1 ist zu den Ausführungen in Rz. 6 zu ergänzen, dass er Beschwerde nach den Regeln der «egoistischen Verbandsbeschwerde» erhebt. Der Verein bezweckt, sich für die Interessen und das Wohl älterer Frauen, die durch die Klimaerwärmung einem erhöhten Morbiditäts- und Mortalitätsrisiko ausgesetzt sind, einzusetzen (vgl. Art. 2 Statuten, vgl. Gesuchsbeilage 16). Zur Wahrung der Interessen kann er auch juristische Mittel ergreifen (Art. 3 Statuten).

Die Zahl der Mitglieder des Beschwerdeführers 1 ist seit Einreichung der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht von 772 auf 1202 (Stand 16. Januar 2019) angewachsen. Das aktuelle Durchschnittsalter der Vereinsmitglieder beträgt 73 Jahre. Dieses Alter entspricht aktuell auch dem Median der Vereinsmitglieder, 50 % der Mitglieder sind damit 73 Jahre alt oder älter. 430 Mitglieder sind 75 Jahre alt und älter.

¹ Vgl. für ähnliche Konstellationen BGE 129 II 297 E. 2.3 und BGE 124 II 124 E. 1b.

BO: Mitgliederliste des Vereins KlimaSeniorinnen Schweiz (Namen, Wohnadresse und Altersangabe; Stand 16. Januar 2019) *Nachreichung auf Verlangen*

Von der angefochtenen Verfügung des Beschwerdegegners und dem angefochtenen Urteil sind die Interessen seiner Mitglieder *direkt* betroffen. Als ältere Frauen gehören die Vereinsmitglieder zu der besonders verletzlichen Gruppe, die *mehr als die Allgemeinheit* von den Folgen der Klimaerwärmung in ihrer Gesundheit und potentiell in ihrem Lebendigkeit beeinträchtigt ist. Die Mitglieder des Beschwerdeführers 1, mindestens aber eine grosse Zahl der Mitglieder (430 Frauen sind 75 Jahre alt oder älter),² wären daher auch als Einzelpersonen selbst legitimiert, ihre Interessen mit Beschwerde geltend zu machen (statt vieler BGE 134 I 269, nicht publ. E. 2.2.2).³ Alle Voraussetzungen der «egoistischen Verbandsbeschwerde» sind damit vorliegend erfüllt und der Beschwerdeführer 1 ist zur Beschwerde berechtigt.

Anzumerken ist, dass bis heute 900 Frauen und Männer, die die Aufnahmekriterien des Vereins nicht erfüllen und daher nicht Mitglieder sind, schriftlich ihre Solidarität mit den Beschwerdeführerinnen und ihren Anliegen ausgedrückt haben (Stand 16. Januar 2019).

1.3 Bemerkungen zu den Anträgen, insbesondere zur Dringlichkeit

8. Die Vorinstanz hat mit dem angefochtenen Urteil einen Nichteintretensentscheid des Beschwerdegegners auf das bei diesem (bzw. beim Bundesrat und verschiedenen Ämtern des Beschwerdegegners) gestellten Gesuch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung geschützt. Sie tat dies wie der Beschwerdegegner im Wesentlichen mit der Begründung, die Beschwerdeführerinnen hätten Anträge gestellt, die eine «Popularbeschwerde» darstellen (dazu eingehend hinten, Ziff. 2.5). Die Beschwerdeführerinnen zeigen

² Es wird vertreten, dass es in Anlehnung an Art. 11a VwVG genügt, wenn 20 Mitglieder eine Betroffenheit aufweisen, vgl. HÄNER ISABELLE, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, S. 368.

³ Vgl. für die entsprechende Rechtsprechung des EGMR betreffend Art. 6 EMRK auch *L'Erablière A.S.B.L. v. Belgium*, Dossiernummer 49230/07.

nachstehend, dass dieser Schluss unzutreffend und im Ergebnis rechtsverletzend ist.

Da der Beschwerdegegner auf das Gesuch *nicht eingetreten* ist und die Vorinstanz die Beschwerde gegen diesen Nichteintretensentscheid abgewiesen hat, wurden die von den Beschwerdeführerinnen gestellten Begehren bisher materiell gar nicht behandelt und nicht beurteilt. Die Fragen des Anspruchs auf materielle Behandlung des Gesuchs durch den Beschwerdegegner (bzw. diesem zugeordnete Ämter) sind ganz überwiegend rechtlicher Natur. Die *für die Beurteilung des Eintretenmüssens* durch den Beschwerdegegner erforderlichen Sachverhaltsaspekte sind liquide; in dieser Hinsicht ist der Sachverhalt im Sinne der vorliegend erhobenen Sachverhaltsrügen (Art. 97 Abs. 1 BGG) bzw. von Amtes wegen (Art. 105 Abs. 2 BGG) vom angerufenen Gericht zu berichtigen bzw. zu ergänzen.

Bei Gutheissung der Beschwerde erscheint es daher nicht nötig, die Sache zur Vervollständigung des Sachverhalts an die Vorinstanz zurückzuweisen. Aufgrund dieser Ausgangslage beantragen die Beschwerdeführerinnen vor Bundesgericht im Hauptantrag 1 die Aufhebung des Entscheids und Rückweisung direkt an den Beschwerdegegner (Art. 107 Abs. 2 BGG), damit dieser die Sache materiell beurteile. Nur eventualiter (Antrag 2) beantragen die Beschwerdeführerinnen eine Rückweisung an die Vorinstanz, damit diese ihrerseits die Fragen rund um das Eintreten des Beschwerdegegners auf das Gesuch neu beurteile.

Eine Rückweisung an den Beschwerdegegner (und nicht an die Vorinstanz) ist auch aus zeitlichen Gründen (sogleich Rz. 9 ff.) geboten.

9. Die Beschwerdeführerinnen ersuchen mit Rechtsbegehren 1 in Verbindung mit Verfahrensantrag 2 das angerufene Gericht höflich, die vorliegende Streitsache zeitnah zu entscheiden. Zum einen emittiert die Schweiz ohne Behebung des heutigen rechtswidrigen Zustands immerfort übermässig Treibhausgasemissionen. Diese tragen dazu bei, die Beschwerdeführerinnen zunehmend in ihrem Leben und ihrer Gesundheit zu bedrohen. Zum anderen drohen die Rechtsbegehren infolge Zeitablaufs teils obsolet zu werden.
10. Die Gesuchsbegehren 1, 2 und 4 beziehen sich auf die Zeit bis 2020. Heute, Anfang 2019, bleibt nur noch wenig Zeit für rechtsgenügende Klimaschutzmassnahmen bis Ende 2020. Seit der Gesuchseinreichung im Jahr

2016 sind bereits über zwei Jahre verstrichen: Der Beschwerdegegner hat nach fünf Monaten sehr knapp und ohne die angerufenen materiellen Bestimmungen zu erwähnen, die Vorinstanz nach anderthalb Jahren weitgehend ohne Subsumtion des rechtserheblichen Sachverhalts unter die angerufenen Bestimmungen entschieden, dass die Beschwerdeführerinnen nicht besonders betroffen seien. Dies, weil der Klimaschutz *auch* der Allgemeinheit zugutekäme (Begründung des Beschwerdegegners, Verfügung vom 25. April 2017) bzw. weil von der Klimaerwärmung alle irgendwie betroffen seien, weswegen die Beschwerdeführerinnen nicht besonders betroffen seien (Begründung der Vorinstanz, angefochtenes Urteil E. 7.4.3).

11. Ebenso dringlich ist das Gesuchsbegehren 3 für die Zeit bis 2030. Derzeit diskutiert die Bundesversammlung die Revision der CO₂-Gesetzgebung für die Periode 2020 bis 2030. Entsprechend dem Gesuchsbegehren 3 sollen die Gesuchsgegner ihre derzeitigen, grundrechts- und menschenrechtswidrigen Vorschläge ans Parlament korrigieren.

1.4 Mangelhafte Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz

12. Es ist die Aufgabe der Vorinstanz, unter Mitwirkung der Parteien den rechtserheblichen Sachverhalt zu ermitteln (Art. 12 und Art. 13 VwVG). Ist der Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt – bloss geschätzt statt im Sinne des Wortlauts der vorerwähnten Bestimmungen «ermittelt»⁴ – oder beruht die Sachverhaltsfeststellung auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG, kann das Bundesgericht selber die notwendigen Feststellungen treffen (Art. 105 Abs. 2 BGG) und zu diesem Zweck die erforderlichen Beweismassnahmen durchführen (Art. 55 f. BGG). Die in Art. 105 BGG festgehaltene unterschiedliche Kognition des Bundesgerichts für Rechts- und Sachfragen bedingt, dass diese beiden Aspekte von der Vorinstanz auseinandergelassen werden (vgl. Art. 112 Abs. 1 Bst. b BGG).⁵
13. Die Beschwerdeführerinnen ersuchen das Bundesgericht, selbst die notwendigen Sachverhaltsfeststellungen zu treffen, da die Vorinstanz den Sachverhalt mangelhaft und nur rudimentär *darstellt*. Deshalb ist davon

⁴ SEILER HANSJÖRG, Bundesgerichtsgesetz BGG, Stämpflis Handkommentar, 1. Aufl. Bern 2007, Art. 97 N 17.

⁵ BGE 123 II 49 E. 6b.

auszugehen, dass die Vorinstanz den Sachverhalt auch unvollständig und unrichtig *ermittelt* hat.

14. Zudem hält das angefochtene Urteil Sach- und Rechtsfragen nicht auseinander. In den Ausführungen der Vorinstanz zum Sachverhalt (namentlich in E. 7.4.2 und E. 8.3, dazu sogleich) werden (teilweise) unrichtige bzw. unvollständige Sachverhaltsfeststellungen mit der Subsumtion vermischt, und dies in rechtsverletzender Weise.
15. So beschränkt sich E. 7.4.2 des angefochtenen Urteils auf eine «kurze Übersicht möglicher Auswirkungen des Klimawandels.» Mit keinem Wort prüft die Vorinstanz insbesondere die entscheidende, von den Beschwerdeführerinnen im Einzelnen dargelegte Frage (Gesuch Ziff. 4.4 und 5.4.1.1, Beschwerde Ziff. 2.1.2 und 2.3.3.2), *ob und wie, auch im Vergleich mit der Allgemeinheit, die Beschwerdeführerinnen als ältere Frauen durch klimawandelbedingte Hitzeperioden in ihrer Gesundheit und ihrem Leben betroffen sind*. Die Vorinstanz hat diese wesentliche tatsächliche Frage ohne nachvollziehbaren Grund unberücksichtigt gelassen. Die Sachverhaltsdarstellung der Vorinstanz ist damit unvollständig und *offensichtlich unrichtig* im Sinne von Art. 97 BGG.⁶

Diese unvollständige Sachverhaltsfeststellung gilt zudem als *Rechtsverletzung* im Sinne von Art. 95 BGG:⁷ Die Vorinstanz handelt *willkürlich* (Art. 9 BV), weil sie die von den Beschwerdeführerinnen vorgelegten Beweise ausser Acht gelassen hat.⁸

Ausserdem verletzt sie damit das *rechtliche Gehör* der Beschwerdeführerinnen (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK), wie im Einzelnen unten in Ziff. 2.4.3 ausgeführt.

16. In E. 8.3 des angefochtenen Urteils trifft die Vorinstanz ohne Ermittlung und anhand beliebig herangezogener Beispiele die Einschätzung, dass die von den Beschwerdeführerinnen ersuchten Handlungen nicht dazu beizutragen würden, dass die Schweiz weniger Treibhausgase emittiere. Diese Darstellung ist unvollständig, *offensichtlich unrichtig und damit willkürlich*

⁶ Vgl. BGE 137 I 58 E. 4.1.2.

⁷ SEILER (Fn. 4), Art. 97 N 24; BGE 137 I 58 E. 4.1.2.

⁸ Vgl. BGE 136 III 552 E. 4.2.

(Art. 9 BV).⁹ Denn es werden von den Beschwerdeführerinnen diverse Vollzugsmängel geltend gemacht, deren Behebung direkt zur Verminderung von Treibhausgasemissionen führt bzw. führen würde. Erwähnt sei nur exemplarisch, dass sich das Vorverfahren der Gesetzgebung und die Öffentlichkeitsarbeit der Gesuchsgegner wesentlich auf den Umfang der Verminderung von Treibhausgasemissionen auszuwirken vermögen. Namentlich das Vorverfahren der Gesetzgebung weist eine erhebliche Gestaltungskraft auf,¹⁰ wobei sein zentrales Ziel im vorliegenden Zusammenhang auf die Verminderung von Treibhausgasemissionen im notwendigen Ausmass ausgerichtet sein müsste; allerdings geht der dem Parlament vorgelegte Entwurf für ein totalrevidiertes CO₂-Gesetz *post 2020* bei weitem nicht weit genug (Rz. 33 ff.). Für Näheres wird nach unten, Rz. 122 ff., verwiesen.

17. Daneben befasst sich die Vorinstanz im angefochtenen Urteil gar nicht mit entscheidenden, rechtserheblichen Sachverhaltselementen. So hat die Sachverhaltsfrage, welche Reduktionsleistung die Schweiz in welcher Zeit erbringen müsste, um ihren Beitrag an das «2-Grad-Ziel» resp. das «deutlich unter 2-Grad-Ziel» (Näheres hinten Ziff. 2.3.1) zu leisten, keinen Eingang in das angefochtene Urteil gefunden. Dabei handelt es sich aber gerade um eine Sachverhaltsfrage, die im Hinblick auf die Beurteilung der gerügten Grundrechtsverletzungen (Art. 10 BV, Art. 2 und 8 EMRK) zwingend festzustellen gewesen wäre. Weiter fehlen im Urteil der Vorinstanz Sachverhaltsfeststellungen rund um die ebenfalls grundrechtsrelevanten Fragen der (zu schwachen) Wirksamkeit der bisher ergriffenen und der noch geplanten Massnahmen und des (mangelhaften) Vollzugs der Klimagesetzgebung (vgl. unten Rz. 39).

In dieser ebenfalls offensichtlich ungenügenden bzw. unrichtigen Sachverhaltsfeststellung liegt zudem eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerinnen (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK); vgl. hierzu im Einzelnen unten Ziff. 2.4.3.

18. Die Behebung der mangelhaften Sachverhaltsfeststellung ist für den Ausgang des Verfahrens entscheidend (Art. 97 Abs. 1 BGG).

⁹ Vgl. BGE 137 I 58 E. 4.1.2.

¹⁰ KÜNZLI JÖRG, Art. 181 BV, in: WALDMANN BERNHARD et al. (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar 2015, Art. 181 N 14.

Die Vorinstanz hat die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen *gerade* mit der Begründung abgewiesen, dass es an der besonderen Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen mangle (E. 7.4.3) und dass die ersuchten Handlungen nicht zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen in der Schweiz führen würden (E. 8.4).

19. Entscheidend für die Beurteilung der Eintretensfrage im Sinne von Art. 25a VwVG – und damit für den Ausgang auch des vorliegenden Verfahrens – wäre sodann die Prüfung gewesen, ob ein von einem Realakt ausgehender Reflex grundrechtsrelevant ist (vgl. auch angefochtenes Urteil E. 6.3.3). Für diese Beurteilung hätte die Vorinstanz darstellen müssen, welche Reduktionsleistung die Schweiz zu erbringen hat, um ihren Beitrag an das «2-Grad-Ziel» resp. das «deutlich unter 2-Grad-Ziel» zu leisten, und sie hätte die Wirksamkeit und den Vollzug der Klimamassnahmen prüfen müssen (vgl. hierzu unten Rz. 77).
20. Die Beschwerdeführerinnen berichtigen und ergänzen vor diesem Hintergrund die teils unrichtigen und unvollständigen Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz zu Handen des angerufenen Gerichts unten in Ziff. 2.3.

2. Materielles

2.1 Prozessgeschichte

21. Die Beschwerdeführerinnen reichten ihr Gesuch an die Gesuchsgegner 1 – 4 am 25. November 2016 ein.

BO: • Gesuch der Beschwerdeführerinnen um Einstellung von *Vorakten* Unterlassungen im Klimaschutz vom 25. November 2016
22. Mit dem Gesuch verlangten die Beschwerdeführerinnen vom Bund, die verfassungs- und EMRK-widrigen Unterlassungen betreffend die Verminderung der Emissionen von Treibhausgasen (THG) einzustellen. Positiv formuliert verlangen die Beschwerdeführerinnen, dass die Gesuchsgegner im Hinblick auf den Schutz von Leben und Gesundheit der Beschwerdeführerinnen alle für die Schweiz aufgrund ihrer verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen gebotenen (Art. 10 BV in Verbindung mit Art. 73 und 74 Abs. 2 BV sowie Art. 2 und 8 EMRK), in ihrem Zuständigkeitsbereich möglichen Handlungen ergreifen, um die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad zu beschränken.

23. Die Beschwerdeführerinnen verlangen mit ihrem Gesuch vom 25. November 2016 von den Gesuchsgegnern im Einzelnen (siehe Rechtsbegehren auf S. 3–6 des Gesuchs):

- «1. Es haben die Gesuchsgegner in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Handlungen vorzunehmen, die nötig sind, um die Treibhausgasemissionen bis 2020 so zu reduzieren, dass der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» für die maximale Erderwärmung, eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, und damit die diesem Ziel entgegenstehenden widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:
- a. habe der Gesuchsgegner 1 die Aufgaben des Bundes im Sinne von Art. 74 Abs. 1 BV und deren Erfüllung im Klimabereich mit dem aktuellen Klimaziel
 - auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen in Art. 74 Abs. 2 BV und 73 BV sowie mit der staatlichen Schutzpflicht nach Art. 10 Abs. 1 BV
 - sowie Art. 2 und 8 EMRK
 zu überprüfen und für die Zeit bis 2020 ohne Verzug eine neue Lösung zu entwickeln, mit welcher der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, wobei sich eine solche Lösung im Bereich von mindestens 25 % Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber 1990 zu bewegen hat;
 - b. habe der Gesuchsgegner 1 gegenüber dem Parlament wie auch gegenüber der Öffentlichkeit zu kommunizieren, dass zur Einhaltung der staatlichen Schutzpflichten der Schweiz und zur Einhaltung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips bis 2020 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen geboten ist, die dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht was eine inländische Treibhausgas-Reduktion bis 2020 von mindestens 25 % gegenüber 1990 verlangt;
 - c. haben die Gesuchsgegner 1, 2 oder 3 ohne Verzug durch Bundesrats-, Departements- oder Amtsentscheid ein Vorverfahren der Gesetzgebung auszulösen mit dem Ziel eines Ziff. 1a entsprechenden Emissionsreduktionsziels;
 - d. habe der Gesuchsgegner 1 im Rahmen von Ziff. 1c das Parlament in der Botschaft darüber zu informieren, dass mit dem neuen Vorschlag zum Emissionsreduktionsziel die Verfassungs- und EMRK-Widrigkeit beseitigt wird.
2. Es haben die Gesuchsgegner in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Reduktionsmassnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um das Treibhausgas-Reduktionsziel im Sinne von Ziff. 1, d. h. mindestens 25 % Treibhausgasreduktion gegenüber 1990 bis 2020, zu erreichen, und damit die widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:
- a. habe der Gesuchsgegner 1 im Rahmen von Ziff. 1a Massnahmen zur Zielerreichung zu prüfen;

- b. habe der Gesuchsgegner 1 im Rahmen von Ziff. 1b entsprechende Massnahmen zur Zielerreichung zu kommunizieren
 - c. haben die Gesuchsgegner 1, 2 oder 3 im Rahmen von Ziff. 1c Massnahmen zur Zielerreichung in das Vorverfahren der Gesetzgebung einzuschliessen.
3. Es haben die Gesuchsgegner in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Handlungen vorzunehmen, die nötig sind, um die Emissionen bis 2030 so zu reduzieren, dass der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» für die maximale Erderwärmung, eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, und damit die diesem Ziel entgegenstehenden widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:
- a. haben die Gesuchsgegner 1, 2 oder 3 im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung sämtliche Handlungen vorzunehmen, die dazu führen, dass der Beitrag der Schweiz an das «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter an das mindestens 2-Grad-Ziel, im Inland erreicht wird, was eine inländische Reduktion der Treibhausgasemissionen der Schweiz bis 2030 gegenüber 1990 um mindestens 50 % verlangt;
 - b. haben die Gesuchsgegner 1, 2 oder 3 sämtliche Reduktionsmassnahmen in das Vorverfahren der Gesetzgebung einzuschliessen, die nötig sind, um das Treibhausgas-Reduktionsziel im Sinne von Ziff. 3a zu erreichen.
4. Es haben die Gesuchsgegner in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Reduktionsmassnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um das aktuelle Treibhausgas-Reduktionsziel von 20 % zu erreichen, und damit die widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:
- a. habe der Gesuchsgegner 3 ohne Verzug die Berichterstattung der Kantone über ihre technischen Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Gebäuden einzuholen;
 - b. habe der Gesuchsgegner 3 zu prüfen, ob die kantonale Berichterstattung Angaben über die getroffenen und geplanten CO₂-wirksamen Massnahmen und deren Wirkung enthält sowie die Entwicklung der CO₂-Emissionen der Gebäude auf dem Kantonsgebiet aufzeigt, und nötigenfalls Nachbesserung zu verlangen;
 - c. habe der Gesuchsgegner 3 zu überprüfen, ob die Kantone dabei sind, Gebäudestandards für Neu- und Altbauten zu erlassen, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen;
 - d. haben die Gesuchsgegner 1, 2 und 3 bei negativem Prüfungsergebnis gemäss Ziff. 4c die nötigen Massnahmen gegenüber den entsprechenden Kantonen zu ergreifen; nötigenfalls sind Handlungen vorzunehmen, die darauf gerichtet sind, auf Bundesebene Gebäudestandards für Neu- und Altbauten, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen, zu erlassen;

- e. habe der Gesuchsgegner 2 bei einer Verfehlung des sektoriellen Zwischenziels 2015 im Gebäudebereich zu analysieren, wo kantonaler Verbesserungsbedarf besteht, und dem Gesuchsgegner 1 weitere wirksame Massnahmen vorzuschlagen;
 - f. haben die Gesuchsgegner 1, 2 und 3 Handlungen vorzunehmen, die auf eine raschere Erhöhung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen zielen;
 - g. habe der Gesuchsgegner 4 von Importeuren von Personenwagen dem tatsächlichen Ausstoss entsprechende Messungen von CO₂-Emissionen von Personenwagen einzufordern;
 - h. habe der Gesuchsgegner 2 angesichts des voraussichtlichen Verfehlens des sektoriellen Zwischenziels 2015 im Verkehrsbereich unverzüglich weitere wirksame Massnahmen auszuarbeiten und dem Gesuchsgegner 1 vorzuschlagen; insbesondere habe der Gesuchsgegner 1 Handlungen zur Förderung der Elektromobilität vorzunehmen, oder aber nachzuweisen, dass das sektorielle Zwischenziel in Art. 3 Abs. 2 CO₂-Verordnung auch ohne eine solche Förderung erreicht werden kann, und haben die Gesuchsgegner 1, 2 und 3 Handlungen vorzunehmen, die auf eine Erhöhung des Kompensationssatzes für die Kompensation von CO₂-Emissionen aus Treibstoffen gerichtet sind;
 - i. habe der Gesuchsgegner 1 in umfassender Weise die Wirksamkeit der Massnahmen nach dem CO₂-Gesetz und die Notwendigkeit weiterer Massnahmen zu überprüfen, dem Parlament über die Ergebnisse seiner Evaluation Bericht zu erstatten und unverzüglich Schritte einzuleiten, die notwendigen Massnahmen noch für die Periode bis 2020 umzusetzen.
5. Eventualiter zu Ziff. 1, 2, 3 und 4 sei festzustellen, dass die jeweiligen Unterlassungen widerrechtlich sind.»
24. Der Beschwerdegegner entschied mit Verfügung vom 25. April 2017, auf das Gesuch nicht einzutreten. Er erliess diese Verfügung im Namen aller Gesuchsgegner, zwar ohne dies ausdrücklich auszuführen, doch entsprechend dem Begehren der Beschwerdeführerinnen und im Einklang mit Art. 47 Abs. 6 RVOG. Der Beschwerdegegner erklärte weitgehend ohne nähere Begründung, dass die Beschwerdeführerinnen nicht im Sinne von Art. 25a VwVG in ihren Rechten und Pflichten berührt seien. Gleichermassen wies er EMRK-rechtliche Ansprüche auf effektiven Rechtsschutz ab.
25. Gegen die Verfügung vom 25. April 2017 erhoben die Beschwerdeführerinnen am 26. Mai 2017 Beschwerde an die Vorinstanz. Die Vorinstanz erklärte die Angelegenheit mit Verfügung vom 11. Juli 2017 als spruchreif und

wies die Beschwerde mit dem angefochtenen Urteil vom 27. November 2018 ab.

26. Die Beschwerdeführerinnen halten an ihren Ausführungen im Gesuch wie auch in der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich fest. Die Ziele und Massnahmen des schweizerischen Klimaschutzrechts sowie seine Umsetzung sind ungenügend. Dies in einem Ausmass, das die Beschwerdeführerinnen 2 – 5 sowie mindestens eine grosse Zahl der Mitglieder des Beschwerdeführers 1 in ihrer Gesundheit schwerwiegend beeinträchtigt und sie in ihrem Lebendigkeit mindestens gefährdet. Die Beeinträchtigungen, denen sie ausgesetzt sind, heben sich von denjenigen der weiteren Bevölkerung klar ab. Die Gesuchsgegner – und insbesondere der Beschwerdegegner – haben die Grund- bzw. Menschenrechte der BV und der EMRK sowie in der BV verankerte umweltrechtliche Grundprinzipien verletzt, indem sie grundrechts- und EMRK-konforme Handlungen im Rahmen des Vorverfahrens der Rechtsetzung sowie den korrekten Vollzug und die tatsächliche Umsetzung des geltenden Rechts unterlassen haben.

Wie nachfolgend erneut aufzuzeigen ist, verlangen die Beschwerdeführerinnen vom Beschwerdegegner bzw. von den Gesuchsgegnern *nicht* (primär) den Erlass generell-abstrakter Regelungen.

2.2 Gegenstand der vorliegenden Beschwerde

27. Die vorliegende Beschwerde beschränkt sich entsprechend dem angefochtenen Urteil auf die verfahrensrechtlichen Aspekte des Vorliegens der Eintretensvoraussetzungen von Art. 25a VwVG und der Verfahrensgarantien von Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK in Verbindung mit Art. 10 BV sowie Art. 2 und Art. 8 EMRK und der Verweigerung des rechtlichen Gehörs im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV.
28. Die Vorinstanz verletzt mit dem angefochtenen Urteil sämtliche dieser Bestimmungen:

Verletzung von Art. 25a VwVG: Die Vorinstanz urteilte ohne Feststellung des Sachverhalts, ohne die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen zu hören, ohne die potentiellen Eingriffe in Grundrechtspositionen zu prüfen und entgegen der Rechtsprechung insgesamt falsch, dass die Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen mit derjenigen der Allgemeinheit («Tiere und

Pflanzen», «Bevölkerung», «Forst- und Landwirtschaft», «Wintertourismus») vergleichbar und damit Art. 25a VwVG mangels besonderer Betroffenheit nicht anwendbar sei.

Verletzung von Art. 6 EMRK: Die Vorinstanz prüfte die falsche Frage. Statt des Zusammenhangs zwischen den Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen und Treibhausgasemissionen (falsche Frage) hätte die Vorinstanz im Sinne von Art. 6 EMRK die Verbindung zwischen den Treibhausgasemissionen und der staatlichen Schutzpflicht nach Art. 10 BV (richtige Frage) prüfen müssen. Und die Vorinstanz beantwortete die falsche Frage falsch. Entgegen der Einschätzung der Vorinstanz führen die Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Würde der Bundesrat beispielsweise wie beantragt nicht fiktive Messwerte des CO₂-Ausstosses von Personenwagen, sondern nur realistische Messungen genügen lassen, würden ohne Weiteres Treibhausgasemissionen eingespart.

Verletzung von Art. 13 EMRK: Entgegen der Vorinstanz ist Art. 13 EMRK gerade auch dann anwendbar, wenn die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK abgelehnt wird. Die Vorinstanz hätte damit Art. 13 EMRK materiell prüfen müssen und hätte dabei feststellen müssen, dass die Beschwerdeführerinnen mehr als bloss «in vertretbarer Weise» in ihrem Recht auf Leben nach Art. 2 Abs. 1 EMRK sowie in ihrem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 Abs. 1 EMRK beeinträchtigt sind.

29. Die Vorinstanz gliedert ihre Erwägungen in die Prüfung der Gehörsverletzung (Erwägung 3), die Prüfung des Anspruchs auf Erlass einer materiellen Verfügung im Sinne von Art. 25a VwVG (Erwägungen 5–7) und die Prüfung des konventionsrechtlichen Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz (Erwägung 8).

Die Beschwerdeführerinnen halten sich im Folgenden an diese vom Urteil vorgegebene Gliederung: nachfolgend Ziff. 2.4 zum rechtlichen Gehör, Ziff. 2.5 zu Art. 25a VwVG und Ziff. 2.6 zu Art. 6 und 13 EMRK. Zuvor legen sie nachfolgend in Ziff. 2.3 dem angerufenen Gericht im Sinne von Rz. 20 den rechtserheblichen Sachverhalt in gedrängter Form dar.

2.3 Rechtserheblicher Sachverhalt

2.3.1 Klimaschutz: Nötige Reduktionsleistung der Schweiz

30. Die Vorinstanz äussert sich nicht zum nötigen Emissionsreduktionsbeitrag der Schweiz an die Erreichung des im Pariser Übereinkommen vom 12. Dezember 2015¹¹ in Art. 2 Abs. 1 Bst. a vereinbarten Ziels, dass der

«Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.»

Die im Hinblick auf die Erreichung dieses «deutlich unter 2-Grad-Ziels» nötige Reduktionsleistung der Schweiz ist aber für die Beurteilung des Berührtseins in Rechten und Pflichten und des schutzwürdigen Interesses im Sinne von Art. 25a VwVG rechtserheblich. Denn diese Beurteilung umfasst die Prüfung, ob der vom Realakt ausgehende Reflex grundrechtsrelevant ist. Die Grund- und Menschenrechte wiederum können nicht losgelöst vom Klimaziel beurteilt werden (vgl. angefochtenes Urteil E. 6.3.3, oben Rz. 17 und unten Ziff. 2.5.2.1–2.5.2.3).

Die Beschwerdeführerinnen haben im Gesuch Ziff. 4.2.2 und Ziff. 4.2.3 sowie Ziff. 4.3.3 und 4.3.5 und in der Beschwerde Ziff. 2.1.1 ausführlich gezeigt, welche Reduktionsleistung die Schweiz im Hinblick auf die Erreichung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» zu erbringen hat. Die Beschwerdeführerinnen legen dem angerufenen Gericht diesen Sachverhalt hier in gedrängter Form dar.

31. Das *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC¹²; deutsch der «Weltklimarat») hat sowohl im vierten als auch im fünften Sachstandsbericht Berechnungen publiziert, die zeigen, welche Reduktionspfade bezüg-

¹¹ SR 0.814.012; vom Bundesrat unterzeichnet am 22. April 2016, von der Bundesversammlung genehmigt am 16. Juni 2017, ratifiziert am 6. Oktober 2017. Es dürfte ausser Frage stehen, dass das Pariser Übereinkommen vorliegend Anwendung findet, vgl. unter vielen BGE 139 II 470 E. 4.2 und BGE 135 II 384 E. 2.3.

¹² Das IPCC wurde im Rahmen der Vereinten Nationen geschaffen, um objektive wissenschaftliche Grundlagen zur Klimaerwärmung sowie zu ihren politischen und ökonomischen Auswirkungen bereitzustellen. Das IPCC ist zugleich zwischenstaatlicher Ausschuss mit 195 Mitgliedstaaten und wissenschaftliches Gremium. Er trägt die Ergebnisse Tausender Studien zusammen und bewertet diese aus kritischer wissenschaftlicher Sicht in seinen regelmässig erscheinenden Sachstandsberichten, denen alle Mitgliedstaaten des IPCC zustimmen müssen, weshalb ihnen ein besonderes Gewicht zukommt (www.ipcc.ch/organization/organization.shtml).

lich Treibhausgasen Industrieländer wie die Schweiz einschlagen müssen, um ihren Beitrag zur Temperaturstabilisierung bei 2 Grad zu leisten. Diese gelten umso mehr für eine Stabilisierung bei *deutlich unter 2 Grad*.

32. So hält das IPCC im vierten Sachstandsbericht aus dem Jahre 2007¹³ fest, dass Industrieländer wie die Schweiz, um ein «2-Grad-Ziel» mit einer Wahrscheinlichkeit von über 66 % einzuhalten, ihre THG-Emissionen *um **25 % bis 40 % bis 2020*** gegenüber dem Jahr 1990 zu reduzieren haben.¹⁴ Diese Berechnungen hat die Schweiz anerkannt (vgl. Gesuch Rz. 59).¹⁵

Trotzdem will die Schweiz gemäss Art. 3 Abs. 1 CO₂-Gesetz ihre THG bis zum Jahr 2020 bloss um 20 % gegenüber dem Jahr 1990 senken, also um mindestens 5 % zu wenig.

33. Im fünften Sachstandsbericht hat das IPCC für die Verteilung der Lasten unter allen Ländern («Lastenteilung») bei der THG-Reduktion sieben Varianten dargestellt.¹⁶ Danach müssen OECD-1990-Länder wie die Schweiz für die Einhaltung des «2-Grad-Ziels» bis 2030 mit 66 %-Wahrscheinlichkeit je nach Lastenteilung Reduktionen von **mindestens 40 % bis weit über 100 %** gegenüber 2010¹⁷ im Inland erbringen. *Für den Durchschnitt aller*

¹³ GUPTA S./TIRPAK D.A./BURGER N./GUPTA J./HÖHNE N./BONCHEVA A.I./KANOAN M./KOLSTAD C./KRUGER A./MICHAELOWA A./MURASE S./PERSHING J./SAIJO T./SARI A., Policies, Instruments and Co-operative Arrangements. In Climate Change 2007: Mitigation, Cambridge and New York, S. 776 Box 13.7 (*Gesuchsbeilage 33*).

¹⁴ Vgl. Art. 3.1 UNFCCC und Art. 4.4 Pariser Übereinkommen. Entwickelte Staaten erklären, dass sie im Kampf gegen den Klimawandel eine Führungsrolle übernehmen.

¹⁵ CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE UNFCCC, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session 2010, Decision 1/CMP.6; vgl. auch BBl 2009 7433, 7446, sowie BBl 2011 2075, 2130.

¹⁶ Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, forty-second session, Bonn 1-11 June 2015, Report on the structured expert dialogue on the 2013-2015 review, FCCC/SB/2015/INF.1, S. 136 (*Gesuchsbeilage 69*); CLARKE L./JIANG K./AKIMOTO K./BABIKER M./BLANFORD G./FISHER-VANDEN K./HOURCADE J.-C./KREY V./KRIEGLER E./LÖSCHEL A. /MCCOLLUM D./PALTSEV S./ROSE S./SHUKLA P.R./TAVONI M./VAN DER ZWAAN B.C.C. AND VAN VUUREN D.P., 2014: Assessing Transformation Pathways, in: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, Figure 6.7, S. 458 (*Gesuchsbeilage 20*).

¹⁷ Die unterschiedlichen Referenzjahre 1990 und 2010 fallen für die Schweiz kaum ins Gewicht, da die Emissionen 1990 und 2010 sehr ähnlich sind, vgl. BFS, Treibhausgasemissionen in der Schweiz. Entwicklung in CO₂-Äquivalente und Emissionen nach Sektoren, 2. Mai 2018, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/ressourcen/umweltindikatorensystem/emissionen-und-abfaelle/treibhausgasemissionen.assetdetail.5186967.html> (*Beschwerdebeilage 6*).

*Lastenteilungsarten gibt das IPCC eine Reduktion von **50 % bis 2030** an.*¹⁸

Dessen ungeachtet schlagen insbesondere die Gesuchsgegner 2 und 3 dem Parlament vor, die Emissionen *in der Schweiz* bis zum Jahr 2030 bloss um 30 % gegenüber dem Jahr 1990 zu senken.¹⁹ Das sind nur schon gegenüber dem Durchschnitt der Lastenteilungsvarianten mindestens 20 % zu wenig.

34. Die im Dezember 2015 im Rahmen des Pariser Übereinkommens neu festgelegten ambitionierteren, weil tiefer angesetzten Zielsetzungen von «*deutlich unter 2 Grad Celsius*» und «*möglichst 1.5 Grad Celsius*» (vorn Rz. 30) verlangen eine Stabilisierung der Konzentration *auf einem tieferen Niveau und entsprechend ambitioniertere Absenkpfade* (vgl. Gesuch Ziff. 4.2.2.1). Das IPCC hat am 8. Oktober 2018 einen Bericht über die Auswirkungen einer globalen Erwärmung um 1,5 Grad Celsius gegenüber der vorindustriellen Zeit veröffentlicht. Um dieses Ziel erreichen zu können, muss **bis 2050 eine weltweite CO₂-Neutralität** erreicht werden.²⁰
35. Es folgt, dass die Schweiz ihre inländischen Emissionen im Sinne eines *absoluten Minimums* bis 2020 um 25 % und bis 2030 um 50 % gegenüber 1990 reduzieren muss, um ihren Beitrag an das «deutlich unter 2-Grad-Ziel» zu leisten.
36. Daran ändert auch der von den Gesuchsgegnern vorgeschlagene Zukauf von ausländischen Emissionsreduktionen im Umfang von 20 % nichts. Die Absenkpfade des IPCC, welche aufzeigen, welche Reduktionsleistungen zu welcher Erwärmung führen, beziehen sich auf Reduktionsleistungen, die ein Staat *im Inland* erbringt. Der vom Beschwerdegegner für die Zielerreichung miteingeplante Zukauf von ausländischen Emissionsreduktionen dient vor diesem Hintergrund, wie schon im Gesuch (Ziff. 4.2.3) dargestellt, einzig dazu, Reduktionsanstrengungen, die die Schweiz *selbst* erbringen muss,

¹⁸ CLARKE et al. (Fn. 16), S. 460 (*Gesuchsbeilage 20*).

¹⁹ Stand gemäss den früheren Verfahren: Vorentwurf CO₂-Gesetz, Stand 1. September 2016, abrufbar unter www.bafu.admin.ch/klima/12006/14323/16721/16722/index.html?lang=de, siehe nun auch Art. 3 Entwurf CO₂-Gesetz vom 1. Dezember 2017, BBl 2018 385: 60 % Inlandreduktion von insgesamt 50 % Emissionsreduktionen gegenüber 1990.

²⁰ IPCC, Special Report, Global Warming of 1,5 °C, Summary for Policy Makers, C.1, abrufbar unter <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/summary-for-policy-makers/> (*Beschwerdebeilage 7*).

zeitlich nach hinten zu verschieben. Die inländischen Emissionen müssten nach einer solchen Strategie innert kürzester oder sehr kurzer Zeit und damit *unter schier untragbarer Belastung für die Volkswirtschaft* bis 2050 auf Null reduziert werden. Die Strategie des Verschiebens ist *damit de facto nicht realisierbar*. Sie *riskiert damit in hohem Masse, dass die Schweiz ihren Beitrag an das «deutlich unter 2-Grad-Ziel» nicht wird leisten können*. Höchst unklar ist der Zukauf von Emissionsreduktionen im Ausland seit der Klimakonferenz im Dezember 2018 in Kattowitz²¹ zudem aus völkerrechtlicher Sicht (vgl. auch Gesuch Ziff. 4.2.2.3).

37. Die Begehren der Beschwerdeführerinnen an die Gesuchsgegner, im Rahmen ihrer Schutzpflicht gegenüber 1990 auf ein inländisches Reduktionsziel von mindestens 25 % bis 2020 und von mindestens 50 % gegenüber 2030 hinzuwirken, sind mithin als *absolute Minimalforderungen* zu verstehen.
38. Diesen Sachverhalt hat auch der Beschwerdegegner als Fachbehörde zu Recht nie bestritten.

2.3.2 Klimaschutz: Ungenügen der Massnahmen und des Vollzugs

39. Die Vorinstanz erhebt den Sachverhalt rund um die (zu schwache) Wirksamkeit der Massnahmen und des (mangelhaften) Vollzugs der Klimagesetzgebung nicht. Die Beschwerdeführerinnen haben diesen grundrechtserheblichen Sachverhalt (vgl. unten Rz. 77, 82 und 88) im Gesuch Ziff. 4.3.2 sowie Ziff. 8.5 eingehend dargestellt.

Sie heben hier in gedrängter Form zum Ungenügen der Klimaschutzmassnahmen und des Vollzugs der CO₂-Gesetzgebung ausgewählte Punkte hervor und verweisen im Übrigen auf die erwähnte ausführliche Darlegung.

40. Schon gemäss dem Erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage Klimapolitik der Schweiz von 2016 zeichnete sich eine Verfehlung des 2 %-Ziels bis 2020 deutlich ab. Die Emissionen werden sich nach diesem Bericht ohne weitere Massnahmen nur um 12.3 % reduzieren.²² Der Beschwerde-

²¹ SRF, UNO-Klimakonferenz, «Für die Schweiz ist der Beschluss ein Problem», 16. Dezember 2018, abrufbar unter <https://www.srf.ch/kultur/wissen/uno-klimakonferenz-fuer-die-schweiz-ist-der-beschluss-ein-problem> (*Beschwerdebeilage 10*).

²² UVEK, Klimapolitik der Schweiz, Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, 31. August 2016, S. 29 (*Gesuchsbeilage 64*).

gegner anerkennt im Übrigen auch in der Verfügung vom 25. April 2017 (S. 6 unten) ausdrücklich, dass die Reduktionen geringer ausfallen als erhofft. Daraus ergibt sich ohne Weiteres, dass die bestehenden Klimaschutzmassnahmen unverzüglich ergänzt und der Vollzug der CO₂-Gesetzgebung verbessert werden müssen.

41. *Exemplarisch* sei erwähnt, dass bei den Gebäuden, die rund einen Drittel zu den schweizerischen THG-Emissionen beitragen,²³ ein grosser Sanierungsstau herrscht; der Gebäudebestand ist noch immer *zu einem grossen Teil fossil beheizt* (vgl. hierzu auch Gesuch Rz. 72).²⁴ Art. 9 Abs. 1 CO₂-Gesetz verpflichtet die Kantone im Hinblick auf die Erreichung des Klimaziels zum Erlass von Vorschriften im Gebäudebereich, die dem «aktuellen Stand der Technik» entsprechen. Aber griffige *kantonale Gebäudevorschriften* – gemäss Gesuchsgegner 3 ein wichtiger Pfeiler der Klimapolitik²⁵ – lassen trotz des bereits 2013 in Kraft getretenen Art. 9 Abs. 1 CO₂-Gesetz bis heute auf sich warten. Hier haben die Gesuchsgegner ihre Aufsichtspflicht gegenüber den Kantonen ungenügend wahrgenommen und Art. 9 Abs. 1 CO₂-Gesetz ungenügend vollzogen.

Damit geht einher, dass der Gesuchsgegner 3 bei den Kantonen jährlich die Berichterstattungen über ihre technischen Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Gebäuden hätte einholen müssen (Art. 9 Abs. 2 CO₂-Gesetz), was er – ebenfalls ein Vollzugsmangel – bis heute nicht getan hat (vgl. im Einzelnen Gesuch Rz. 327).

42. Auch im Verkehrsbereich unterlässt der Gesuchsgegner 4 den korrekten Vollzug und verlangt beispielsweise keine dem tatsächlichen Ausstoss entsprechenden Messungen der CO₂-Emissionen von Personenwagen.²⁶ Stattdessen verlässt er sich bis auf weiteres auf unter idealisierten Bedingungen berechnete Herstellerangaben gemäss dem «Neuen Europäischen Fahrzyk-

²³ BAFU, Gebäude, 29. Juni 2016, www.bafu.admin.ch/klima/13877/14510/14513/index.html?lang=de (*Gesuchsbeilage 5*).

²⁴ Vgl. BAFU, Treibhausgasemissionen leicht höher als im Vorjahr, 13. April 2018, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/mitteilungen.msg-id-70417.html> (*Beschwerdebeilage 4*).

²⁵ BAFU (Fn. 23).

²⁶ DUPUIS JOHANN/KNOEPFEL PETER/SCHWEIZER RÉMI/MARCHESINI MARIO/DU PONTAVICE MARIE/WALTER LIONEL, La politique suisse de réduction des émissions de gaz à effet de serre: une analyse de la mise en œuvre / Die Politik der Schweiz zur Reduktion der Treibhausgasemissionen: eine Vollzugsanalyse / Rapport à l'intention de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), Lausanne IDHEAP, Université de Lausanne, 2016, S. 9 (*Gesuchsbeilage 27*).

lus (NEFZ)»²⁷, wobei *eine durchschnittliche Abweichung zum realen Ausstoss von 38 % besteht*.²⁸ Dies gar, obwohl ein neues, besseres Prüfverfahren («Worlwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure» WLTP) existiert.²⁹

Art. 10 Abs. 1 CO₂-Gesetz sieht (selbstverständlich) nicht vor, dass der CO₂-Ausstoss unter fiktiven, von der Realität abweichenden Bedingungen gemessen wird. Die Vorinstanz übersieht in E. 8.3, dass gerade umgekehrt eine von der Realität abweichende Messmethode in Art. 10 CO₂-Gesetz keine Grundlage findet.

2.3.3 Hitzeperioden verursachen Hitzetote und Kranke, gerade unter älteren Frauen

43. Die Vorinstanz legt richtig dar, dass als Folge der Klimaerwärmung im Sommer markante Änderungen für Temperatur und Niederschlag erwartet werden sowie dass Wärmeperioden und Hitzewellen häufiger und intensiver auftreten und länger andauern werden. Die Vorinstanz stellt sodann fest, dass nicht alle «Menschen, Tiere und Pflanzen» gleichermaßen betroffen sind, und für «verschiedene Bevölkerungsgruppen» die Beeinträchtigungen «in wirtschaftlicher oder gesundheitlicher Hinsicht unterschiedlich» sind. Die Vorinstanz macht schliesslich Ausführungen zur Betroffenheit der Bevölkerungsgruppen «Bevölkerung in Städten und Agglomerationen» und «Säuglinge und Kleinkinder». Sie spricht von Personen, die Opfer von Gesundheitsbeeinträchtigungen werden könnten wegen der hohen Ozonbelastung und der Verbreitung von Krankheitsüberträgern wie Zecken oder Mücken. Ausserdem habe die Temperaturänderung Auswirkung auf verschiedene Wirtschaftssektoren wie die Landwirtschaft und den Tourismus (angefochtenes Urteil E. 7.4.2).

²⁷BFE und ASTRA, Einführung WLTP in der Schweiz, FAQ, Juni 2018, S. 3, abrufbar unter http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de_340379128.pdf (*Beschwerdebeilage 5*).

²⁸HÄNE STEFAN, Bund soll CO₂-Werte besser berechnen, Tages-Anzeiger vom 20. Juni 2015 (*Gesuchsbeilage 34*); vgl. auch DUPUIS ET AL. (Fn. 26), S. 9 (*Gesuchsbeilage 27*).

²⁹BFE und ASTRA (Fn. 27) (*Gesuchsbeilage 5*).

44. Diese Feststellungen der Vorinstanz geben zwar keinen Anlass zur Korrektur, sind aber unvollständig. Denn die Vorinstanz äussert sich insbesondere nicht
- zu den durch die klimawandelbedingten Hitzeperioden verursachten zusätzlichen *Todesfällen* und
 - zu den *Gesundheitsbeeinträchtigungen*
- in der Bevölkerungsgruppe der *75–84-jährigen Frauen*.

Darauf ist deshalb im Sinne von Rz. 20 an dieser Stelle näher einzugehen. Dabei sind auch die für die Beurteilung der Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen wesentlichen neuesten Erkenntnisse – und deshalb zulässigen Noven – aufzuführen.

45. Wie die Beschwerdeführerinnen schon im Gesuch und in der Beschwerde an die Vorinstanz im Einzelnen belegt haben, ist die Bevölkerungsgruppe der 75- bis 84-jährigen Frauen, zu welcher die Beschwerdeführerinnen grösstenteils gehören, in ihrer Gesundheit und in ihrem Leben besonders betroffen.

Dies sind «legislative Tatsachen», die festgestellt und bei der Rechtsanwendung rechtlich bewertet werden müssen.³⁰ Die Beschwerdeführerinnen heben deshalb nachfolgend in gedrängter Weise hervor, dass und wie im Detail klimawandelbedingte Hitzeperioden nicht nur zu Gesundheitsbeeinträchtigungen, sondern auch zu Todesfällen führen, und dass Todesfälle und Gesundheitsbeeinträchtigungen in der Bevölkerungsgruppe der älteren Frauen deutlich häufiger auftreten als in der Allgemeinbevölkerung.

Die nachfolgend dargestellten Befunde werden schrittweise spezifischer.

46. Der Hitzesommer 2003 führte in der Schweiz zu fast 1'000 zusätzlichen Todesfällen;³¹ im Hitzesommer 2015 waren in der Schweiz rund 800 hitzebedingte zusätzliche Todesfälle zu verzeichnen.³²

³⁰ Vgl. ALTWICKER TILMANN, Statistikbasierte Argumentation im Verwaltungsgericht, ZBI 119/2018, 619 ff., S. 622.

³¹ BAG und BAFU, Schutz bei Hitzewelle, Vorsorge treffen – Todesfälle verhindern, Bern, 2007, S. 1 («Goldene Regeln für Hitzetage») (*Gesuchsbeilage 12*).

³² BAFU, Hitze und Trockenheit im Sommer 2015, 2016, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/publikationen-studien/publikationen/Hitze-und-Trockenheit-im-Sommer-2015.html>.

Hitzetage sind zu mehr als der Hälfte durch die Klimaerwärmung verursacht.³³ Die Wahrscheinlichkeit, dass eine spezifische Hitzeperiode auf die Klimaerwärmung zurückgeführt werden kann, liegt bei über 75 %.³⁴ Dass die Todesfälle in Hitzeperioden auf die menschenverursachte Klimaerwärmung zurückzuführen sind, ist gemäss dem IPCC «likely» (d.h. zu 66 %-100 % wahrscheinlich).³⁵

47. Eine neue Studie zeigt klar auf, dass die Begrenzung der Erderwärmung auf unter 2 Grad gerade auch in der Schweiz (Zentraleuropa) und im Vergleich mit anderen Regionen einen starken Anstieg der temperaturbedingten Mortalität verhindern kann:³⁶

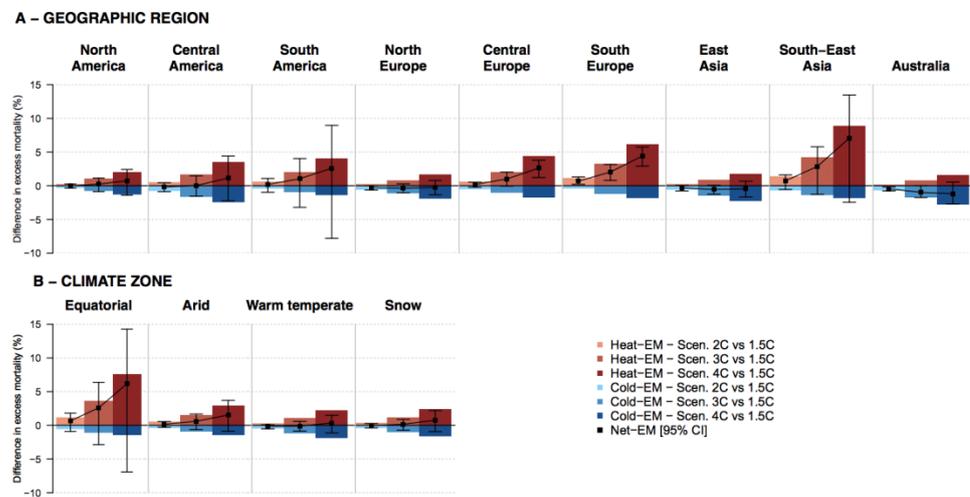


Fig. 2 Trends in changes in excess mortality projected for warming in 2, 3 and 4 °C, relative to 1.5 °C, by geographic region and climate zone. Red and blue bars represent changes in heat (above minimum mortality temperature) and cold (below minimum mortality temperature) excess mortality, respectively, while black squares correspond to net excess mortality (heat+cold) and its 95% confidence interval.

Quelle: VICEDO-CABRERA (Fn. 36), Figur 2.

³³ FISCHER ERICH, Hitzetage zu mehr als der Hälfte wegen des Klimawandels, 2015, www.ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2015/04/hitzetage-zu-mehr-als-der-haelfte-wegen-des-klimawandels.html (*Gesuchsbeilage 30*).

³⁴ FISCHER ERICH/KNUTTI RETO, Anthropogenic contribution to global occurrence of heavy-precipitation and high-temperature extremes, *Nature Climate Change*, 27. April 2015, S. 1, 3 und 5 (*Gesuchsbeilage 31*).

³⁵ SMITH KIRK R./ WOODWARD ALISTAIR/ CAMPBELL-LENDRUM DIARMID, CHADEE DAVE D./ HONDA YASUSHI, LIU QIYONG, OLWOCH JANE M./REVICH BORIS/SAUERBORN RAINER, 2014: Human health: impacts, adaptation, and co-benefits, in: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, USA, 709-754, S. 720 (*Gesuchsbeilage 65*).

³⁶ VICEDO-CABRERA ANA MARIA ET AL., Temperature-related mortality impacts under and beyond Paris Agreement climate change scenarios, *Climatic Change*, 13. September 2018, S. 396, abrufbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10584-018-2274-3.pdf> (*Beschwerdebeilage 11*).

48. Die *hitzebedingten Todesfälle* sind nicht zufällig über die Bevölkerung verteilt, sondern betreffen *deutlich gehäuft ältere Menschen*.³⁷ Nach dem IPCC treten 80 % der zusätzlichen Todesfälle bei über 75-jährigen Menschen auf (Bewertung anhand Studien zur Hitzewelle 2003).³⁸ Auch gemäss BAG und BAFU sind ältere Menschen die von hitzebedingten Todesfällen am stärksten betroffene Bevölkerungsgruppe; die meisten hitzebedingten Todesfälle würden aufgrund von Hirngefäss-, Herzkreislauf- und Atemwegserkrankungen eintreten.³⁹ Der heisse Sommer 2015 habe bei den 75- bis 84-Jährigen mit einer Erhöhung um 9,7 % den *stärksten Anstieg des Sterberisikos* nach sich gezogen.⁴⁰

Diese bereits in Gesuch und Beschwerde dargelegten Befunde werden auch durch aktuelle Studien aus dem Jahr 2018 bestätigt.⁴¹ Der neueste *2018 Lancet Countdown Report* hält insbesondere fest, dass gerade in Europa über 65-jährige Menschen in ihrer Gesundheit und ihrem Leben von Hitzewellen besonders betroffen sind.⁴²

49. Ältere Personen haben in Hitzeperioden nicht nur ein besonderes Sterberisiko, sie sind auch besonders *in ihrer Gesundheit betroffen*, so durch Dehydrierung, Hyperthermie, Ermattung, Bewusstlosigkeit, Hitzekrämpfe und Hitzschlag.⁴³ Hitzebedingte Leiden mussten und müssen Mitglieder des Beschwerdeführers 1 und insbesondere sämtliche Beschwerdeführerinnen 2 – 4 bereits erleiden (vgl. Gesuch Rz. 18 und Gesuchsbeilagen 12–14). Im Einzelnen:
- Gesuchstellerin 2 ist in Zürich wohnhaft und heute 87 Jahre alt. Sie trägt einen Herzschrittmacher und erlitt im Sommer 2015 einen hitzebedingten Bewusstseinsverlust.

³⁷ BAG UND BAFU (Fn. 31) (*Gesuchsbeilage 12*).

³⁸ SMITH ET AL. (Fn. 35), S. 721 (*Gesuchsbeilage 65*).

³⁹ BAG UND BAFU (Fn. 31), S. 3 (*Gesuchsbeilage 12*).

⁴⁰ BAFU (Fn. 32), S. 84.

⁴¹ IPCC, Special Report, Global Warming of 1,5 °C, Kapitel 3.4.7.1, abrufbar unter https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/12/SR15_Chapter3_Low_Res.pdf (*Beschwerdebeilage 8*); WATTS NICK et al., The 2018 report of the *Lancet* Countdown on health and climate change: Shaping the health of nations for centuries to come, *The Lancet*, Vol. 392, Dezember 2018, S. 2485, abrufbar unter <https://www.thelancet.com/climate-and-health> (*Beschwerdebeilage 12*).

⁴² WATTS (Fn. 41), S. 2484 (*Beschwerdebeilage 12*).

⁴³ BAG UND BAFU (Fn. 31) (*Gesuchsbeilage 12*); WATTS (Fn. 41), S. 2485 (*Beschwerdebeilage 12*).

- Gesuchstellerin 3 ist in Genf wohnhaft und heute 81 Jahre alt. Sie leidet stark während der Hitzesommer, kann in diesen Zeiten nur noch bei laufender Klimaanlage in ihrer Wohnung bleiben, abgeschnitten von der Aussenwelt. Sie leidet an einer Herz-Kreislauf-Erkrankung, und die Hitzeperioden beeinträchtigen nicht nur ihr Wohlbefinden, sondern auch ihre körperliche Leistungsfähigkeit stark.
- Gesuchstellerin 4 ist in Vico Morcote wohnhaft und heute 77 Jahre alt. Sie ist in ärztlicher Behandlung wegen chronischem Asthma und wegen einer chronischen obstruktiven Lungenerkrankung (sog. COPD, chronic obstructive pulmonary disease). Beide Erkrankungen spitzen sich während Hitzeperioden zu.
- Gesuchstellerin 5 ist in Carouge wohnhaft und heute 76 Jahre alt. Sie leidet an Asthma.

- BO:**
- Arztzeugnis der Gesuchstellerin 2 vom 15. November 2016 *Vorakten*
 - Arztzeugnis der Gesuchstellerin 3 vom 19. Oktober 2016 *Vorakten*
 - Arztzeugnis der Gesuchstellerin 4 vom 7. Oktober 2016 *Vorakten*
 - Arztzeugnis der Gesuchstellerin 5 vom 4. Oktober 2016 *Vorakten*
 - Wohnsitznachweise Gesuchstellerinnen 2 – 5 *Im Bestreitungsfall*

50. Innerhalb der Gruppe der älteren Menschen sind Frauen laut einer Studie aus Frankreich noch mehr betroffen als Männer.⁴⁴ Im Hitzesommer 2003 waren 65 % der hitzebedingten Toten weiblich.⁴⁵ Frauen vertragen die Hitze aus physiologischen Gründen schlechter als Männer, denn sie halten bis zu 6 Grad weniger Hitze aus und schwitzen weniger.⁴⁶ Dieser Befund wird

⁴⁴ ROBINE JEAN-MARIE/CHEUNG SIU LAN/LE ROY SOPHIE/VAN OYEN HERMAN/HERRMANN FRANÇOIS R., Report on excess mortality in Europe during summer 2003, Februar 2007 (*Gesuchsbeilage 59*); DOMBOIS OLIVER THOMMEN/BRAUN-FAHRLÄNDER CHARLOTTE, Gesundheitliche Auswirkungen der Klimaänderung mit Relevanz für die Schweiz, Literaturstudie im Auftrag der Bundesämter für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und für Gesundheit (BAG), November 2004, S. 33 (*Gesuchsbeilage 26*).

⁴⁵ ROBINE JEAN-MARIE/ CHEUNG SIU LAN/ LE ROY SOPHIE/ VAN OYEN HERMAN/GRIFFITHS CLARE/MICHEL JEAN-PIERRE/HERRMAN FRANÇOIS R, Death toll exceeded 70,000 in Europe during the summer of 2003, C. R. Biologies 331 (2008) 171–178, S. 174, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1631069107003770 (*Gesuchsbeilage 58*).

⁴⁶ JEITZNER DENISE, Also doch: Frauen sind schmerzempfindlicher als Männer, Tages-Anzeiger, 4. Mai 2010, www.tagesanzeiger.ch/leben/gesellschaft/Frauen-sind-wehleidiger-als-Maenner/story/15122163 (*Gesuchsbeilage 42*); SCHAFFNER NILS/WITTEW AMREI/KUT EL-VAN/FOLKERS GERD/BENNINGER DAVID H./CANDIA VICTOR, Heat pain threshold and tolerance show no left–right perceptual differences at complementary sites of the human forearm, Neurosci-

von der World Health Organization (WHO) bestätigt.⁴⁷ Auch aktuelle Studien aus den Jahren 2017 und 2018 kommen bezüglich der besonderen Betroffenheit älterer Frauen zum gleichen Ergebnis.⁴⁸

Wenig überraschend fühlen sich Frauen in Hitzeperioden sodann auch verstärkt in ihrem *Wohlbefinden* beeinträchtigt.⁴⁹

51. Aus einer international breit abgestützten Studie⁵⁰ geht hervor, dass ältere Frauen zwischen 75 und 84 Jahren *mit Atemwegserkrankungen* – also die Beschwerdeführerinnen 4 und 5 (vgl. Gesuch Rz. 101 sowie Gesuchsbeilagen 14 und 15) – *noch stärker*, also gleich dreifach betroffen sind. Die besondere Betroffenheit von Menschen mit Atemwegserkrankung wurde jüngst im *2018 Lancet Countdown Report* bestätigt.⁵¹
52. Fazit: Insbesondere Frauen ab 75 Jahren, und damit die Beschwerdeführerinnen 2–5 und eine grosse Zahl der Mitglieder des Beschwerdeführers 1, haben *in Hitzesommern ein deutlich erhöhtes Mortalitätsrisiko und sind deutlich stärker in ihrer Gesundheit betroffen als die Allgemeinheit*. Sie sind damit eine von den Folgen der Klimaerwärmung besonders betroffene und besonders verletzte Bevölkerungsgruppe («most vulnerable group»).

ence Letters 440 (2008) 309–313, S. 312 und Figure 2 (*Gesuchsbeilage 62*); SHAPIRO YAIR/PANDOLF KENT B./AVELLINI BARBARA A./PIMENTAL NANCY A./GOLDMANN RALPH F., Physiological responses of men and women to humid and dry heat, *Journal of Applied Physiology* Published 1 July 1980 Vol. 49 no. 1, 1–8, S. 1 (*Gesuchsbeilage 64*); MORIMOTO T./SLABOCHOVA Z./NAMAN R. K./SARGENT F. 2ND, Sex differences in physiological reactions to thermal stress, *Journal of Applied Physiology*, Published 1 March 1967 Vol. 22 no. 3, 526–532, S. 526 (*Gesuchsbeilage 51*).

⁴⁷ WHO, *Gender, Climate Change and Health*, Genf 2010, www.who.int/globalchange/GenderClimateChangeHealthfinal.pdf, S. 9 (*Gesuchsbeilage 76*).

⁴⁸ IPCC (Fn. 41), Kapitel 3.4.7.1 (*Beschwerdebeilage 8*); YUNQUAN ZHANG, RENJIE FENG, RAN WU, PEIRONG ZHONG, XIAODONG TAN, KAI WU AND LU MA, Global climate change: impact of heat waves under different definitions on daily mortality in Wuhan, China, *Global Health Research and Policy*, 2017 2:10, 5. April 2017, abrufbar unter <https://ghrp.biomedcentral.com/articles/10.1186/s41256-017-0030-2> (*Beschwerdebeilage 13*).

⁴⁹ Aerzteblatt, *Hitzewelle macht Frauen stärker zu schaffen als Männern*, 31. Juli 2018, abrufbar unter <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/96809/Hitzewelle-macht-Frauen-staerker-zu-schaffen-als-Maennern> (*Beschwerdebeilage 3*).

⁵⁰ D'IPPOLITI DANIELA/MICHELOZZI PAOLA/MARINO CLAUDIA/DE'DONATO FRANCESCA/MENNE BETTINA/KATSOUYANNI KLEA/KIRCHMAYER URSULA/ANALITIS ANTONIS/MEDINA-RAMÓN MERCEDES/PALDY ANNA/ATKINSON RICHARD/KOVATS SARI/BISANTI LUIGI/SCHNEIDER ALEXANDRA/LEFRANC AGNÈS/IÑIGUEZ CARMEN/PERUCCI CARLO A., The impact of heat waves on mortality in 9 European cities: results from the EuroHEAT project, *Environmental health: a global access science source* 2010 37, S. 1 (*Gesuchsbeilage 24*).

⁵¹ WATTS (Fn. 41), S. 2485 (*Beschwerdebeilage 12*).

Betreffend das Mortalitätsrisiko gilt das ganz besonders auch für die Beschwerdeführerinnen 4 und 5, die zusätzlich an Atemwegserkrankungen leiden, sowie für die Beschwerdeführerinnen 2 und 3, die in Städten wohnen und damit gemäss der Vorinstanz (vgl. E. 7.4.2) ebenfalls zusätzlich betroffen sind. Betreffend die Gesundheit verzeichnen die Beschwerdeführerinnen 2 – 5 allesamt bereits heute hitzebedingte Leiden (oben Rz. 49). Diesen Sachverhalt hat auch der Beschwerdegegner nie bestritten.

2.4 Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 6 EMRK)

2.4.1 Rechtliches zum rechtlichen Gehör

53. Der in Art. 29 Abs. 2 BV verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der Parteien *tatsächlich hört, prüft* und *in der Entscheidungsfindung berücksichtigt*. Dies soll im Sinne einer Selbstkontrolle verhindern, dass sich die Behörde von sachfremden Erwägungen leiten lässt, wie im angefochtenen Urteil (E. 3.2 erster Absatz) ausgeführt.

Die Begründung einer Verfügung besteht grundsätzlich aus der Darstellung des rechtserheblichen Sachverhalts und dessen anschliessender Subsumtion unter die einschlägigen Rechtsnormen (angefochtenes Urteil E. 3.2 zweiter Absatz).

54. Der Anspruch auf rechtliches Gehört ergibt sich auch aus Art. 6 EMRK im Sinne eines Anspruchs «to have one's case properly examined.»⁵² Nach dieser Praxis muss sich eine Behörde *effektiv* mit den Hauptvorbringen der Verfahrensparteien inhaltlich auseinandersetzen und kann sich insbesondere auch nicht darauf beschränken, (lediglich) die ihr wesentlich erscheinenden Vorbringen aufzugreifen und abzuhandeln. Ebenso wenig genügt es, entsprechende Vorbringen einer Partei einfach zu paraphrasieren, ohne dass anschliessend eine tatsächliche Auseinandersetzung mit ihnen stattfindet.

⁵² Siehe dazu insbesondere HARRIS/O'BOYLE/WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, 3rd edition, Oxford 2014, S. 429. Aus der Praxis *Dulaurans v. France*, Dossiernummer 34553/97 Paragraph 33; *Pronina v. Ukraine*, Dossiernummer 63566/00 Paragraph 25; *Kuznetsov and Others v. Russia*, Dossiernummer 184/02; Paragraph 84 sowie *Hiro Balani v. Spain*, Dossiernummer 18064/91 – 303-B, Paragraph 28.

55. Sowohl der Beschwerdegegner (nachfolgend Ziff. 2.4.2) wie auch die Vorinstanz (nachfolgend Ziff. 2.4.3) haben den Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführerinnen in mehrfacher Hinsicht verletzt. Diese Gehörsverletzungen sind *ursächlich* dafür, dass auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen nicht eingetreten wurde und ihre Begehren im Ergebnis unbeurteilt blieben.

2.4.2 Gehörsverletzung durch den Beschwerdegegner (E. 3)

56. Die Vorinstanz hält bezüglich der Verfügung des Beschwerdegegners zu Recht fest, dass die Ausführungen «kurz und allgemein» gehalten sind sowie eine «Subsumtion des rechtserheblichen Sachverhalts unter die Bestimmung von Art. 25a VwVG und insbesondere unter die Voraussetzungen des Berührtseins in Rechten und Pflichten sowie des schutzwürdigen Interesses weitgehend fehlt» (angefochtenes Urteil E. 3.3 zweiter Absatz).
57. Diese Verletzung des rechtlichen Gehörs kann entgegen der Vorinstanz aber nicht geheilt werden, indem die Aufklärungsarbeit den Anwälten überlassen wird. Wie die Vorinstanz zuvor in ihren allgemeinen Ausführungen richtig festgestellt hat (oben Rz. 53), geht es nämlich beim rechtlichen Gehör nicht nur darum, dass die Beschwerdeführenden in der Lage sind, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Vielmehr soll sichergestellt werden, dass die Vorbringen der Parteien tatsächlich gehört und berücksichtigt werden sowie dass sich die Behörden im Sinne der Selbstkontrolle nicht von sachfremden Erwägungen leiten lassen. Entgegen der Vorinstanz hat bereits der Beschwerdegegner das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerinnen verletzt, indem er die Ermittlung des von den Beschwerdeführerinnen eingehend dargelegten rechtserheblichen Sachverhalts (Gesuch Ziff. 4) und dessen Subsumtion unter die von den Beschwerdeführerinnen ebenfalls umfassend dargestellten einschlägigen Bestimmungen (Gesuch Ziff. 5–7) weitgehend unterlassen hat.

2.4.3 Gehörsverletzung durch die Vorinstanz (E. 5–8)

58. Die Vorinstanz äussert sich ausführlich generell-abstrakt zu Art. 25a VwVG und Art. 6 sowie 13 EMRK. Der «Sachverhalt» (angefochtenes Urteil A.–F.) beschränkt sich demgegenüber darauf, die Vorbringen der Parteien – aller-

dings in wesentlichen Punkten unvollständig (vorne Ziff. 1.4) – wiederzugeben. Die Beschwerdeführerinnen zeigen nachfolgend, dass die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, die Auseinandersetzung mit Art. 10 BV und Art. 2 und 8 EMRK und die Subsumtion unter die einschlägigen Rechtsnormen weitgehend fehlen. Eine Auseinandersetzung der Vorinstanz mit den diesbezüglichen eingehenden – und für die Beurteilung der gestellten Begehren zentralen – Vorbringen der Beschwerdeführerinnen fehlt.

59. So führt die Vorinstanz zu Art. 25a VwVG aus, dass es bei potentiellen Eingriffen in Grundrechtspositionen «im Wesentlichen eine Frage des Geltungsbereichs des Grundrechts sei, ob die Eingriffswirkung ausreicht, eine Betroffenheit anzunehmen» (angefochtenes Urteil E. 6.3.3). *Die Vorinstanz versäumt es aber in der Folge gänzlich (d. h. in Bezug auf Sachverhalt, Rechtslage, Subsumtion), die von den Beschwerdeführerinnen im Einzelnen dargestellte Verletzung der Grund- und Menschenrechte der Beschwerdeführerinnen* (Gesuch Ziff. 5.4, 5.5 und 5.6 und Beschwerde Ziff. 2.2.2) und damit wesentliche Voraussetzungen des schutzwürdigen Interesses sowie des Berührtseins in Rechten und Pflichten zu prüfen. Sie verletzt damit das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerinnen.

60. E. 7.4.2 des angefochtenen Urteils beschränkt sich auf eine «kurze Übersicht möglicher Auswirkungen des Klimawandels.» Die Vorinstanz setzt sich mit der entscheidenden und von den Beschwerdeführerinnen eingehend dargestellten (Gesuch Ziff. 4.4 und 5.4.1.1 sowie Beschwerde Ziff. 2.1.2 und 2.3.3.2) Frage nicht auseinander, ob und wie – insbesondere auch im Vergleich mit der Allgemeinheit – die Beschwerdeführerinnen als ältere Frauen durch klimawandelbedingte Hitzeperioden in ihrer Gesundheit und ihrem Leben betroffen sind.

Materiell unbeachtet gelassen hat die Vorinstanz auch die ärztlich belegten, hitzebedingten Leiden der Beschwerdeführerinnen 2 – 5 (Gesuch Rz. 18 und Rz. 101 sowie Beschwerde Rz. 74).

61. In E. 8.3 setzt sich die Vorinstanz nicht mit den Ausführungen der Beschwerdeführerinnen zur Verbindung zwischen dem Ausgang des Streits und dem nationalen Recht (Gesuch Ziff. 6.1.2.3 sowie Beschwerde Ziff. 2.4.4.3) auseinander. Sie prüft auch nicht das für die Beurteilung von Art. 6 EMRK relevante, von den Beschwerdeführerinnen dargelegte natio-

nale Recht (staatlichen Schutzpflicht im Sinne von Art. 10 BV); Näheres dazu unten Rz. 128 ff.

62. In E. 8.4 unterlässt es die Vorinstanz, die von den Beschwerdeführerinnen angerufenen und eingehend dargestellten EMRK-Rechte (Art. 2 und 8 EMRK, vgl. Gesuch Ziff. 5.5 und Ziff. 5.6 sowie Beschwerde Ziff. 2.2.2.2) zu prüfen, obwohl sie diese im Zusammenhang mit Art. 13 EMRK hätte prüfen müssen.
63. Die Vorinstanz hört schliesslich die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen zur nötigen inländischen Reduktionsleistung der Schweiz wie auch zur (zu schwachen) Wirksamkeit der Massnahmen und zum (mangelhaften) Vollzug der Klimagesetzgebung nicht (Gesuch Ziff. 4.3.2 und Ziff. 8.5 sowie Beschwerde Ziff. 2.1.1; vgl. dazu die Ausführungen oben in Rz. 17), obwohl diese Ausführungen für die Beurteilung von Art. 25a VwVG i.V.m. Art. 10 BV und Art. 2 und 8 EMRK (vgl. unten Rz. 71), Art. 6 EMRK i.V.m. Art. 10 BV (hinten Rz. 128 ff.) und Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 2 und 8 EMRK (hinten Rz. 155) relevant sind.
64. Die Vorinstanz hat damit das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerinnen gleich in mehrfacher Hinsicht verletzt.

2.5 Verletzung des Anspruchs auf Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 25a VwVG (E. 5–7)

2.5.1 Vorbemerkungen

65. Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, aufgrund von Art. 25a Abs. 1 VwVG verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft (Bst. a und b) bzw. feststellt (Bst. c).
66. Nicht in Frage steht für die Vorinstanz, dass die Beschwerdeführerinnen ihr Gesuch an die sachlich zuständige Behörde gerichtet haben und sich die geforderten Handlungen auf öffentliches Recht des Bundes stützen (E. 5). Das Gleiche gilt für das Vorliegen eines Realakts und die Subsidiarität des Gesuchs der Beschwerdeführerinnen (E. 6.2).

67. Die Vorinstanz lässt weitgehend offen, ob die zwei weiteren Eintretensvoraussetzungen von Art. 25a Abs. 1 VwVG, nämlich die Frage, ob die Beschwerdeführerinnen in Rechten oder Pflichten berührt sind und ihnen ein schutzwürdiges Interesse zukommt, erfüllt sind (E. 6.3).
68. Die Vorinstanz beschränkt sich auf die Prüfung der in der Praxis in Bezug auf Art. 25a VwVG entwickelten zusätzlichen Voraussetzung, ob sich die *Betroffenheit von derjenigen der Allgemeinheit abhebt und somit eine besondere* ist.
- Sie verneint dies (angefochtenes Urteil E. 7), ohne sich mit dem rechtserheblichen Sachverhalt auseinanderzusetzen (siehe oben zur Gehörsverletzung, Rz. 60).
69. Vor diesem Hintergrund zeigen die Beschwerdeführerinnen im Folgenden auf, dass
- sie in ihren Rechten oder Pflichten berührt sind und ihnen ein schutzwürdiges Interesse zukommt, da mindestens ein von den Unterlassungen der Gesuchsgegner ausgehender «Reflex» grundrechtsrelevant ist (unten Ziff. 2.5.2);
 - sich ihre Betroffenheit entgegen der Vorinstanz klar von derjenigen der Allgemeinheit abhebt und damit eine besondere ist (unten Ziff. 2.5.3), weshalb keine *actio popularis* vorliegt.

2.5.2 Schutzwürdiges Interesse sowie Berührtsein in Rechten und Pflichten

70. Für die Eintretensvoraussetzungen «schutzwürdiges Interesse» sowie «Berührtsein in Rechten und Pflichten» gemäss Art. 25a VwVG ist für die Beschwerdeführerinnen wie die Vorinstanz entscheidend, ob ein Gesuchsteller in «vertretbarer Weise» geltend zu machen vermag, dass ein «Reflex», der von einem Realakt ausgeht, «grundrechtsrelevant» ist (vgl. E. 6.3).

Entgegen der Vorinstanz *kann die Abgrenzung zur Popularbeschwerde nicht isoliert von dieser Frage geprüft* werden. Das Ergebnis der Prüfung, ob die rechtsschutzsuchenden Menschen durch eine bestimmte Handlung oder Unterlassung in ihren Grundrechten tangiert oder verletzt worden sind, muss in die Prüfung der Abgrenzung zur Popularbeschwerde zwingend miteinfließen. So prüfte auch das Bundesgericht jüngst in BGE 144 II 233 zu-

erst die Frage der Grundrechtsrelevanz (E. 8.1–8.3) und erst in einem zweiten Schritt die Abgrenzung zur Popularbeschwerde (E. 8.4). Dies, weil es «nach dem Ausgeführten [Grundrechtsprüfung] äusserst zweifelhaft» sei, «dass Kinder und Jugendliche (...) nach Art. 11 BV zu schützen wären», weshalb «es schliesslich aufgrund der grossen Breitenwirkung der Informationskampagne darauf ankommt, ob in Abgrenzung zur Popularbeschwerde eine besondere Betroffenheit vorliegt» (Hervorhebungen hinzugefügt).

Auch die EMRK verlangt in Abgrenzung zur *actio popularis*, dass ein Beschwerdeführer sich selbst als direktes oder indirektes Opfer einer Konventionsverletzung fühlen kann.⁵³

71. Für die Beschwerdeführerinnen ist der von den streitbetroffenen Realakten ausgehende «Reflex» klarerweise grundrechtsrelevant. Die Beschwerdeführerinnen haben in ihrem Gesuch an die Gesuchsgegner eingehend dargelegt, weshalb sie durch die zahlreichen Unterlassungen der Gesuchsgegner in ihren Grund- und Menschenrechten, nämlich Art. 10 BV (Gesuch Ziff. 5.4) sowie Art. 2 und 8 EMRK (Gesuch Ziff. 5.5 und 5.6) verletzt worden sind und immer noch verletzt werden. Sie haben dies auch in ihrer Beschwerde an die Vorinstanz nochmals gezeigt (dort in Ziff. 2.2.2, 2.3.2.2). Die Beschwerdeführerinnen halten an diesen Ausführungen als integriertem Bestandteil dieser Beschwerde vollumfänglich fest.

In gedrängter Form seien im Folgenden die wichtigsten Aspekte nochmals dargestellt.

2.5.2.1 Verletzung des Rechts auf Leben der Beschwerdeführerinnen (Art. 10 BV)

72. Das Recht auf Leben schützt den Zustand des Lebendigseins.⁵⁴ Als Beeinträchtigung gilt nicht nur die Tötung, sondern bereits die Gefährdung des

⁵³ Vgl. KLEY-STRULLER ANDREAS, Europäische Kommission für Menschenrechte, Zulässigkeitsentscheid vom 4. Dezember 1995, Noël Narvii Taura und 18 Andere c. Frankreich (Beschwerde Nr. 282044/95), AJP 1997, S. 318, 319.

⁵⁴ TSCHENTSCHER AXEL, Art. 10 BV, in: WALDMANN BERNHARD et al. (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar 2015, Art. 10, N 9.

Lebens.⁵⁵ Insbesondere umfasst das Recht auf Leben *staatliche Schutzpflichten* der Schweiz – und dies auch in Fällen, in denen das Leben durch Naturkatastrophen, wie sie die Klimaveränderung darstellt, gefährdet wird.⁵⁶ Heute gehört eine hinreichende Umweltschutzgesetzgebung (und damit auch eine hinreichende CO₂-Gesetzgebung) zu den unabdingbaren Vorkehren, welche der Staat zum Schutz des Lebens treffen muss;⁵⁷ in den Schutzbereich von Art. 74 BV eingeschlossen ist anerkanntermassen auch das Wohlbefinden.⁵⁸ Damit staatliche Schutzpflichten tatsächlich zum Tragen kommen, muss entweder bereits eine konkrete Grundrechtsbeeinträchtigung (d. h. mindestens eine Gefährdung des Lebens) vorliegen oder aber eine solche mindestens mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen.⁵⁹

73. Mit dem Klimawandel droht eine Gefährdung des Lebens durch Naturkatastrophen wie beispielsweise Hitzeperioden (vgl. oben Rz. 46); selbst die Vorinstanz anerkennt, dass Hitzeperioden nun häufiger und intensiver auftreten (vgl. oben Rz. 43). Das Risiko der klimawandelbedingten erhöhten Mortalität trifft besonders die Beschwerdeführerinnen (oben Rz. 46 ff). Die Klimaerwärmung führt, so gesehen, zu einer *neuen verletzlichen Bevölkerungsgruppe* («most vulnerable group»): den älteren Frauen. Dem Staat obliegt dieser Bevölkerungsgruppe gegenüber eine besondere Schutzpflicht.
74. Um die Schutzpflicht des Gesetzgebers gegenüber Anwohnern von Kernkraftwerken konkret auszulösen, genügt nach dem Bundesgericht im Fall *Kernkraftwerk Mühleberg* auch eine «entfernte Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts».⁶⁰ Die Schutzpflicht muss vorliegend erst recht gelten: Der Klimawandel hat mit Bezug auf Hitzeperioden unbestrittenermassen bereits begonnen und die Wahrscheinlichkeit von hitzebedingten Todesfäl-

⁵⁵ TSCHENTSCHER (Fn. 54), Art. 10, N 10. Auch nach SCHEFER MARKUS, Beeinträchtigung von Grundrechten, in: MERTEN DETLEF/PAPIER HANS-JÜRGEN (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII-2, Heidelberg 2007, S. 159, muss der Eintritt der Beeinträchtigung nicht abgewartet werden: Die Gefahr einer Verletzung genügt.

⁵⁶ TSCHENTSCHER (Fn. 54), Art. 10, N 18.

⁵⁷ MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakete, Bern 2008, S. 54.

⁵⁸ TSCHANNEN PIERRE, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Auflage 2004, Art. 1, N 19.

⁵⁹ WALDMANN BERNHARD, Art. 35 BV, in: WALDMANN BERNHARD et al. (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar 2015, Art. 35, N 43.

⁶⁰ BGE 140 II 315 E. 4.8.

len – insbesondere in der besonders verletzbaren Bevölkerungsgruppe, der die Beschwerdeführerinnen angehören – ist basierend auf Statistiken wissenschaftlich erwiesen (vgl. oben Rz. 46 ff.). Unerheblich ist, dass sich die Sachverhalte in Bezug auf die räumliche Nähe unterscheiden: Für das Risiko von Hitzeperioden muss, um den Besonderheiten des immanent diffusen und komplexen Phänomens der Klimaerwärmung Rechnung zu tragen, statt auf die räumliche Nähe auf epidemiologische (also statistische) Daten und hieraus gezogene wissenschaftliche Schlussfolgerungen abgestellt werden (vorn Rz. 45).

75. Grundrechte schützen sodann umso besser gegen eine Gefahr, je breiter der Kreis der allfällig negativ Betroffenen ist.⁶¹ Dass neben den Beschwerdeführerinnen – wie bei den Anwohnern von Kernkraftwerken – auch die Allgemeinheit davon profitieren würde, wenn der Bund seine Schutzpflichten wahrnähme, ändert an der Existenz der Schutzpflicht nach dieser Betrachtungsweise gerade nichts.
76. Soll der Klimabereich kein grundrechtsfreier Raum sein, der in weitem Umfang von gerichtlicher Kontrolle freigestellt ist,⁶² sondern ein Raum, in dem wie überall staatliche Schutzpflichten gelten, dann gelten diese *im Mindesten* gegenüber älteren Frauen und damit gegenüber den Beschwerdeführerinnen als Angehörigen einer besonders verletzbaren Gruppe. Die Beschwerdeführerinnen 4 und 5 sind zusätzlich besonders betroffen, da sie unter Atemwegserkrankungen leiden und damit einem noch stärkeren Mortalitätsrisiko ausgesetzt sind (vgl. oben Rz. 51).
77. Der Staat hat die *zum Schutz der Grundrechte erforderlichen rechtlichen und tatsächlichen Massnahmen* zu treffen.⁶³

In Bezug auf die Festsetzung des *Klimaziels* haben die Gesuchsgegner, vertreten durch den Beschwerdegegner, im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Schutzpflichten *mindestens* darauf hinzuwirken, dass die Schweiz ihren Beitrag an das im Klimaübereinkommen von Paris (Rz. 30) vereinbarte «deutlich unter 2-Grad-Ziel» leistet. Wie vorne in Ziff. 2.3.1 gezeigt, sind dafür die THG-Emissionen bis 2020 um mindestens 25 % gegenüber

⁶¹ SCHEFER MARKUS, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Zur Dogmatik von Art. 36 BV, Bern 2006, S. 50.

⁶² BGE 140 II 315 E. 4.7.

⁶³ WALDMANN (Fn. 59), Art. 35, N 49.

1990 und bis 2030 um mindestens 50 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Dazu sind sämtliche nötigen Massnahmen zu ergreifen und wirksam umzusetzen.

Der Umfang der Schutzpflicht misst sich am in Art. 74 Abs. 2 BV verankerten Vorsorgeprinzip. Nach dem Vorsorgeprinzip hat der Staat «den Menschen» – also jeden Menschen – in seiner natürlichen Umwelt *präventiv* zu schützen. In Anlehnung an die im Fall Kernkraftwerk Mühleberg⁶⁴ entwickelten Abstufungen des Vorsorgeprinzips sind die Risiken, die mit der *Nicht-Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels»* einhergehen, nach dem Vorsorgeprinzip «*absolut unzulässig*» (vgl. hierzu detailliert Gesuch Ziff. 5.4.1.3 und Ziff. 5.3). Dies muss auch hier für die Schutzpflicht gelten: Die Schutzpflicht des Staates gegenüber besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppen vor *Gefährdungen des Lebens* durch Naturkatastrophen (Art. 10 BV) kann nicht weniger weit gehen als die Pflicht des Staates zu präventivem Handeln.

Daraus ergibt sich, dass der Staat in Bezug auf die *Treibhausgasreduktionsmassnahmen* im Rahmen seiner Schutzpflicht sicherzustellen hat, *dass diese insgesamt zur Zielerreichung ausreichen und korrekt vollzogen werden.*

78. Für das Nichtwahrnehmen der staatlichen Schutzpflicht durch die Schweiz gibt es keinerlei Rechtfertigungsgründe. Der Bund ist bestens über die Klimarisiken informiert und muss deshalb Massnahmen zum Schutz der betroffenen Bevölkerung treffen. Insbesondere kann sich die Schweiz nicht damit rechtfertigen, ein kleines Land zu sein. Denn die vom IPCC zur Zielerreichung berechneten Reduktionsleistungen können überhaupt nur dann zur Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» führen, wenn *sämtliche* angesprochenen Vertragsparteien diesen nachkommen. Würden alle Regierungen so handeln wie jene der Schweiz, würde sich die Welt um deutlich mehr als 2 Grad erwärmen.⁶⁵

Für die *Eintretensfrage* und damit die Frage eines *potentiellen Eingriffs* in eine Grundrechtsposition kann diese Frage allerdings offenbleiben. Erst bei der Prüfung, ob die gerügten Unterlassungen im Klimaschutz im Sinne von

⁶⁴ BGE 139 II 185 E. 11.3.

⁶⁵ Climate Action Tracker, Switzerland, <http://climateactiontracker.org/countries/switzerland> (Gesuchsbeilage 22).

Art. 25a VwVG widerrechtlich sind, muss geprüft werden, ob die Grund- und Menschenrechte – nicht rechtfertigbar – *verletzt* sind.

2.5.2.2 Verletzung des Rechts auf Leben der Beschwerdeführerinnen (Art. 2 EMRK)

79. Das Recht auf Leben nach Art. 2 EMRK verpflichtet die Vertragsstaaten auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) *positiv* zum Schutz des Lebens.⁶⁶ Art. 2 EMRK kommt zum Zuge, wenn gewisse Aktivitäten so umweltschädlich sind, dass sie das Lebendigsein gefährden. Auch nach der Praxis zu Art. 2 EMRK sind tatsächlich eingetretene Todesfälle nicht erforderlich.⁶⁷
80. Zur Wahrnehmung seiner Schutzpflicht ist der Staat gehalten, Beeinträchtigungen des Rechts auf Leben durch Umweltkatastrophen *präventiv* zu verhindern. Dazu hat er insbesondere die nötigen Rechtsgrundlagen⁶⁸ und die nötige «Administration» zu schaffen.⁶⁹ Dabei sind die speziellen Umstände einer bestimmten Situation und die Höhe des Risikos zu berücksichtigen.⁷⁰
81. Bei der Bestimmung der Schutzpflicht orientiert sich der EGMR regelmässig auch an internationalen Umweltstandards⁷¹ und Prinzipien⁷² (wie beispielsweise der «no-harm-rule»⁷³) und dem Vorsorgeprinzip.⁷⁴ Gerade das Pari-

⁶⁶ Manual on human rights and the environment, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2012, S. 18; *L.C.B. v. the United Kingdom*, Dossiernummer 23413/94, Paragraph 36; *Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom*, Dossiernummer 46477/99, Paragraph 54; *Öneryildiz v. Turkey* [GC], Dossiernummer 48939/99, Paragraph 71; *Budayeva and Others v. Russia*, Dossiernummer 15339/02, Paragraph 128.

⁶⁷ Manual on human rights and the environment (Fn. 66), S. 35.

⁶⁸ Vgl. zur regulatorischen Untätigkeit auch FLUECKIGER ALEXANDRE, *Droits de l'homme et environnement*, in: HERTIG RANDALL MAYA/HOTTELIER MICHEL, *Introduction aux droits de l'homme*. Genève, 2014, S. 606–620, S. 610; PÉTERMANN PÉTERMANN NATHANAËL, *Les obligations positives de l'Etat dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* *Théorie générale, incidences législatives et mise en œuvre en droit suisse*, S. 117 ff.

⁶⁹ *Öneryildiz v. Turkey* [GC], Dossiernummer 48939/99, Paragraph 89; *Budayeva and Others v. Russia*, Dossiernummer 15339/02, Paragraph 129.

⁷⁰ *Öneryildiz v. Turkey* [GC], Dossiernummer 48939/99, Paragraph 90; *Budayeva and Others v. Russia*, Dossiernummer 15339/02, Paragraph 132.

⁷¹ *Borysiewicz v. Poland*, Dossiernummer 71146/01, Paragraph 53.

⁷² Manual on human rights and the environment (Fn. 66), S. 31.

⁷³ Manual on human rights and the environment (Fn. 66), S. 149.

⁷⁴ *Tătar v. Romania*, Dossiernummer 67021/01, Paragraph 120; *Borysiewicz v. Poland*, Dossiernummer 71146/01, Paragraph 53; vgl. auch *Urgenda Foundation vs. The State of the*

ser Übereinkommen, die Arbeiten des IPCC und das Vorsorgeprinzip (vgl. dazu vorn Rz. 77) dürften deshalb vorliegend für den EGMR ausschlaggebend sein.⁷⁵

82. Der Umfang der Schutzpflicht im Sinne von Art. 2 EMRK entspricht damit mindestens demjenigen nach Art. 10 Abs. 1 BV (vgl. oben Rz. 77).
83. Der Eingriff in Art. 2 EMRK ist hier gleichzeitig Verletzung des Konventionsrechts, da der Eingriff nicht gerechtfertigt werden kann (vgl. Art. 2 Abs. 2 EMRK).
84. Es ist heute im Übrigen weithin – beispielsweise vom *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) – anerkannt, dass der Klimawandel eine *Menschenrechtskrise* darstellt, und dass das internationale Menschenrecht alle Staaten verpflichtet, die erforderlichen Schritte in Bezug auf Gesetz, Politik, Institutionen und öffentliche Haushalte zu unternehmen, um die Menschen vor Schäden zu schützen.⁷⁶

Gerade kürzlich hat sich der *UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment* – aus aktuellem Anlass in Bezug auf Irland – wieder zur Frage der Schutzpflicht vor Klimafolgeschäden geäußert, was analog für die Schweiz gelten muss:

«There is *no doubt* that *climate change is already violating the right to life and other human rights today*. In the future, *these violations will expand* in terms of geographic scope, severity, and the number of people affected *unless effective measures are implemented in the short term to reduce greenhouse gas emissions and protect natural carbon*»

Netherlands, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610, 9. Oktober 2018, Paragraph 43, abrufbar unter https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ECLI_NL_GHDHA_2018_2610.pdf.

⁷⁵ Vgl. hierzu auch BÄHR CORDELIA/BRUNNER URSULA/CASPER KRISTIN/LUSTIG SANDRA, *KlimaSeniorinnen: lessons from the Swiss senior women's case for future climate litigation*, *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 9 No. 2, September 2018, 194–221, abrufbar unter https://www.elgaronline.com/view/journals/jhre/9-2/jhre.2018.02.04.xml#ref_bib-092, S. 209, 207 und Fussnote 92 mit Verweis auf RODA VERHEYEN, *Climate change damage and international law: prevention duties and state responsibility* (Leyden 2005), S. 191.

⁷⁶ ZR Al Hussein, 'Burning Down the House', Dezember 2015, abrufbar unter <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/BurningDowntheHouse.aspx>, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR); *Understanding Human Rights and Climate Change*, abrufbar unter <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf>; *Oslo Principles on Global Obligations to Reduce Climate Change*, 1. März 2015, abrufbar unter https://law.yale.edu/system/files/area/center/schell/oslo_principles.pdf; vgl. zur Einordnung BÄHR/BRUNNER/CASPER/LUSTIG (Fn. 75), S. 218.

*sinks. The Government of Ireland has **clear, positive, and enforceable obligations to protect against the infringement of human rights by climate change.** It must reduce emissions as rapidly as possible, applying the maximum available resources. This conclusion follows from the nature of Ireland's obligations under international human rights law and international environmental law.»⁷⁷*

Gleichermassen haben an der jüngsten Klimakonferenz in Kattowitz *UN In-dependant Human Rights Experts* die Vertragsstaaten zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflichten aufgerufen:

*«(...) as human rights experts we urge States to rapidly deploy effective actions capable of achieving the 1.5°C target in the Paris Agreement. (...) as recognized in the Paris Agreement, **States must ensure that all actions taken to address climate change are in full accordance with their human rights obligations.**»⁷⁸*

2.5.2.3 Verletzung der Freiheit des Privat- und Familienlebens der Beschwerdeführerinnen (Art. 8 EMRK)

85. Der EGMR leitet eine positive staatliche Pflicht zum Schutz bedrohter Grundrechte auch aus der Freiheit des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) ab.⁷⁹ Eine solche Schutzpflicht besteht in Bezug auf Umweltbeeinträchtigungen, die sich negativ auf die Gesundheit, die körperliche Integrität oder das Privat- bzw. Familienleben auswirken.⁸⁰
86. Die mit der Klimaerwärmung verbundenen Risiken für Gesundheit, körperliche Integrität und Wohlbefinden der Beschwerdeführerinnen sind mit den

⁷⁷ DAVID R. BOYD, UN Special Rapporteur on Human Rights and Environment, Statement on the human rights obligations related to climate change, with a particular focus on the right to life, 25. Oktober 2018, Rz. 58, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/FriendsIrishEnvironment25Oct2018.pdf>.

⁷⁸ Joint statement of the United Nations Special Procedures Mandate Holders on the occasion of the 24th Conference of the Parties to the UNFCCC, 6 December 2018, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23982&LangID=E>

⁷⁹ *López Ostra v. Spain*, Dossiernummer 16798/90, Paragraph 51.

⁸⁰ EGMR, factsheet - Environment and the European Convention on Human Rights, Juni 2016, www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf; *Fadeyeva v. Russia*, Dossiernummer 55723/00, Paragraph 68; *Kyrtatos v. Greece*, Dossiernummer 41666/98, Paragraph 52; *Dubetska and Others v. Ukraine*, Dossiernummer 30499/03, Paragraph 105.

vom EGMR unter Art. 8 EMRK bezüglich Schutzpflichten bejahten Fällen⁸¹ vergleichbar oder übersteigen sie hinsichtlich Eingriffsintensität. So sind übermässige THG-Emissionen schädlichen Luftverschmutzungen⁸² ähnlich und im Kontext von Art. 8 EMRK als gefährliche Aktivitäten eines Staates und/oder von Privaten zu werten.

87. Die Beschwerdeführerinnen haben gezeigt, dass ihre Gesundheit durch die ohne weitere Massnahmen stets zunehmende Klimaerwärmung und die damit einhergehende starke Häufung von Hitzetagen so beeinträchtigt wird, dass ein immer häufigerer Eingriff in dieses Konventionsrecht angenommen werden muss. Ein Anstieg der Sterblichkeitsrate gilt nach *Atanasov v. Bulgaria*⁸³ als Indiz für Gesundheitsbeeinträchtigungen; anders jedoch als die Beschwerdeführenden in *Atanasov v. Bulgaria*⁸⁴ haben die Beschwerdeführerinnen den Anstieg der Sterblichkeitsrate klar belegt; vgl. oben Ziff. 2.3.3.
88. Auch der Umfang der Schutzpflicht im Sinne von Art. 8 EMRK muss demjenigen nach Art. 10 Abs. 1 BV entsprechen (vgl. oben Rz. 77).
89. Der Eingriff in Art. 8 EMRK ist nicht gerechtfertigt, vgl. hierzu Ziff. 5.6.4 des Gesuchs und Rz. 37 der Beschwerde. Für die Eintretensfrage und damit die Frage eines potentiellen Eingriffs in eine Grundrechtsposition kann diese Frage im Übrigen offenbleiben (vgl. oben Rz. 78).

⁸¹ *Deés v. Hungary*, Dossiernummer 2345/06 (Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 und Art. 8 EMRK), *Grimkovskaya v. Ukraine*, Dossiernummer 38182/03 (Verletzung von Art. 8 EMRK); *Bor v. Hungary*, Dossiernummer 50474/08 (Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 und Art. 8 EMRK); *Fadeyeva v. Russia*, Dossiernummer 55723/00 (Verletzung von Art. 8 EMRK); *Moreno Gómez v. Spain*, Dossiernummer 4143/02 (Verletzung von Art. 8 EMRK); *Guerra and Others*, Dossiernummer 14967/89 (Verletzung von Art. 8 EMRK); *Dzemyuk v. Ukraine*, Dossiernummer 42488/02 (Verletzung von Art. 8 EMRK); *Brincat and Others v. Malta*, Dossiernummer 60908/11 (Verletzung von Art. 2 und 8 EMRK); *McGinley v. the United Kingdom*, Dossiernummer 21825/93 (Schutzpflicht nach Art. 8 EMRK bestätigt, aber im konkreten Fall keine Verletzung, da Beschwerdeführer auf nationaler Ebene ein bestimmtes Verfahren nicht durchführten); *López Ostra v. Spain*, Dossiernummer 16798/90 (Verletzung von Art. 8 EMRK); *Guerra and others v. Italy*, Dossiernummer 14967/89 (Verletzung von Art. 8 EMRK); *Giacomelli v. Italy*, Dossiernummer 59909/00 (Verletzung von Art. 8 EMRK); *Brânduse v. Romania*, Dossiernummer 6586/03 (Verletzung von Art. 8 EMRK); *Di Sarno and Others v. Italy*, Dossiernummer 30765/08 (Verletzung von Art. 8 EMRK).

⁸² Siehe *Fadeyeva v. Russia*, Dossiernummer 55723/00 (Verletzung von Art. 8 EMRK).

⁸³ In *Ivan Atanasov v. Bulgaria*, Dossiernummer 12853/03, Paragraph 76.

⁸⁴ In *Ivan Atanasov v. Bulgaria*, Dossiernummer 12853/03, Paragraph 76 bemängelte der EGMR, dass aus den Akten des Beschwerdeführers nicht hervorging, dass «die Verschmutzung in und um den Teich herum einen Anstieg der Sterblichkeitsrate in Elshitsa verursacht hat».

2.5.3 Besondere Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen

2.5.3.1 Rechtliche Darlegungen der Vorinstanz (E. 7.2 und 7.3)

90. Die Vorinstanz weist in E. 7.2 zu Recht darauf hin, dass auch tatsächliches Handeln des Staates (das im Rahmen von Art. 25a VwVG auch in Unterlassungen bestehen kann) in schützenswerte Rechtspositionen eingreifen kann. Deshalb schafft Art. 25a VwVG einen angemessenen Rechtsschutz gegen Realakte.
91. Entgegen der Subsumtion der Vorinstanz (dazu nachfolgend Ziff. 2.5.3.2) *stützen ihre allgemeinen rechtlichen Darlegungen die besondere Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen*, wie sie auch von diesen schon im Gesuch (Ziff. 7.5) und in der Beschwerde (Ziff. 2.3.3.1 und 2.3.3.2) im Einzelnen dargelegt wurde: Die kleine Bevölkerungsgruppe der Beschwerdeführerinnen – bestehend hauptsächlich aus Frauen im Alter von 75 und mehr Jahren – *ist deutlich stärker als die Allgemeinheit dem Risiko exponiert, während einer klimawandelbedingten Hitzeperiode zu sterben oder in ihrer körperlichen Integrität verletzt zu werden, und ist damit besonders betroffen* (vgl. oben Ziff. 2.3.3). Das gilt nicht zuletzt auch für die Beschwerdeführerinnen 2 – 5, welche konkrete hitzebedingte Leiden vorzuweisen (Beschwerdeführerinnen 2 und 3) resp. wegen Atemwegserkrankungen ein noch höheres Mortalitätsrisiko (Beschwerdeführerinnen 4 und 5) haben (Gesuch Rz. 101).

Diese deutlich erhöhten Mortalitäts- und Morbiditätsrisiken sind für die Frage der besonderen Betroffenheit entscheidend.

92. Entgegen der Vorinstanz handelt es sich bei vorliegender Streitsache auch nicht um eine *actio popularis*. Zu diesem Ergebnis führen, wie nachfolgend aufgezeigt, auch die *allgemeinen* rechtlichen Darlegungen der Vorinstanz selber (E. 7.2 und 7.3 des angefochtenen Urteils). Es dürfte im Übrigen unbestritten sein, dass es sich bei der klimawandelbedingten Sterblichkeit und den hitzebedingten Krankheiten der Beschwerdeführerinnen nicht um einen «Bagatellfall» handelt. Die Vorinstanz zitiert zwar in E. 7.2 eine diesbezügliche Äusserung in BGE 140 II 315, E. 4.4, geht darauf aber im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter ein.

93. Die Abgrenzung zur Populärbeschwerde verlangt gemäss der Vorinstanz «eine sorgfältige Prüfung»: Sie sei «für jedes Rechtsgebiet gesondert zu beurteilen» und erfordere eine «praktisch vernünftige Abgrenzung, die sich am Rechtsschutzbedürfnis und an den weiteren Rechtsschutzmöglichkeiten orientiert» (E. 7.2).

In ihrer eigenen Subsumtion (E. 7.4.3) orientiert sich die Vorinstanz aber gerade nicht an diesen in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien. Dabei unterstreichen diese Erfordernisse die besondere Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen und den Umstand, dass *keine Populärbeschwerde* vorliegt:

- *Die «sorgfältige Prüfung»:* Die Vorinstanz lässt mit ihrer Subsumtion in E. 7.4.3 eine «sorgfältige Prüfung» gerade vermissen. Namentlich fehlt eine genügende Auseinandersetzung mit der Frage, *ob und wie, auch im Vergleich mit der Allgemeinheit*, die Gruppe der 75-jährigen bis 84-jährigen Frauen, denen die Beschwerdeführerinnen 2 bis 5 und eine Grosszahl der Mitglieder des Beschwerdeführers 1 angehören (Hinweise vorne Rz. 60) *durch klimawandelbedingte Hitzeperioden in ihrer Gesundheit und in ihrem Leben betroffen sind* (vgl. oben Rz. 15). So zitiert die Vorinstanz zwar BGE 144 II 233 E. 8.4 (vgl. dazu auch sogleich Rz. 94), prüft indessen in der Subsumtion entgegen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung *nicht, wie schwer* die Einwirkungen aus den Hitzeperioden auf die Beschwerdeführerinnen – im Vergleich zur Allgemeinheit – zu gewichten sind; sie argumentiert stattdessen, dass alle irgendwie und in unterschiedlicher Weise betroffen seien, weshalb die Beschwerdeführerinnen nicht besonders betroffen sein können.
- *Die «gesonderte Beurteilung je nach Rechtsgebiet»:* Die Vorinstanz führt in ihrer Subsumtion in E. 7.4.3 das Rechtsgebiet «Klima» und das immanent diffuse und komplexe Phänomen Klimaerwärmung *ad absurdum*, indem sie im Ergebnis festhält, dass wegen der Besonderheiten der Klimaerwärmung – jeder ist irgendwie betroffen – *überhaupt kein* Rechtsschutz im Bereich Realakte sichergestellt werden soll. Die *spezifisch auf das Klima zugeschnittene Beurteilung* gebietet es, statt auf die räumliche Nähe wie in den von der Vorinstanz in E. 7.3 zitierten Entscheiden *auf epidemiologische (al-*

so statistische) Daten und hieraus gezogene wissenschaftliche Schlussfolgerungen zur besonderen Betroffenheit abzustellen; vgl. hierzu oben Ziff. 2.3.3.

- Die «praktisch vernünftige Abgrenzung, die sich am Rechtsschutzbedürfnis und an den weiteren Rechtsschutzmöglichkeiten orientiert»: Andere präventive Rechtsschutzmöglichkeiten als auf der Grundlage von Art. 25a VwVG existieren unbestrittenermassen nicht (oben Rz. 66). Die Folgen der Klimaerwärmung sind, wie auch die Vorinstanz teilweise dargestellt hat (E. 7.4.2), immens. Dies nicht zuletzt, wenn die klimawandelbedingten *Todesfälle* (vgl. oben Ziff. 2.3.3), die von der Vorinstanz unerwähnt geblieben sind (vgl. auch Rz. 15 und Rz. 60), berücksichtigt werden. Ein Umweltbereich, in dem ein grösseres Rechtsschutzbedürfnis besteht, ist heute schwerlich vorstellbar. Entsprechend heisst es denn auch in der Präambel des Klimaübereinkommens von Paris:

*«In der Erkenntnis, dass die **Klimaänderungen die ganze Menschheit mit Sorge erfüllen**, sollen die Vertragsparteien beim Vorgehen gegen Klimaänderungen ihre **jeweiligen Verpflichtungen im Hinblick auf die Menschenrechte, das Recht auf Gesundheit, (...) und besonders schutzbedürftigen Menschen (...)** und die Gerechtigkeit zwischen den Generationen achten, fördern und berücksichtigen».*

Die besonders schutzbedürftigen Menschen – zu ihnen gehören *mindestens*, wie oben in Ziff. 2.3.3 gezeigt, Frauen ab 75 Jahren und damit die Beschwerdeführerinnen 2 – 5 und eine grosse Zahl des Beschwerdeführers 1 – haben ein starkes Rechtsschutzbedürfnis in Bezug auf einen genügenden Schutz vor den lebens- und gesundheitsbedrohlichen Folgen der Klimaerwärmung. Sie haben damit Anspruch auf Beurteilung und Gutheissung der mit dem Gesuch gestellten Begehren.

94. Auch die von der Vorinstanz in E. 7.3 zitierten Entscheide stützen allesamt die besondere Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz sich in ihrer pauschal gehaltenen Subsumtion (E. 7.4.3) überhaupt auf diese Entscheide abstützt.

Im Einzelnen:

- Zu BGE 140 II 315, E. 4.7 (*Kernkraftwerk Mühleberg*): Das Bundesgericht ging bei der Prüfung der besonderen Betroffenheit vom Legitimationsgrund der «Risikoexposition» der Anwohner gegenüber einem besonderen Gefahrenherd aus.⁸⁵ Die Beschwerdeführerinnen haben sich mehrfach zu dieser Entscheidung geäußert (Gesuch Ziff. 7.5, Beschwerde Ziff. 2.3.3). Wie gerade oben (Rz. 93) ausgeführt, liegt im Klimabereich *nie räumliche* Beziehungsnähe vor. Vielmehr gebietet eine spezifisch auf das Klima zugeschnittene Beurteilung, die Risikoexposition in Bezug auf die Folgen der Klimaerwärmung (der «besondere Gefahrenherd») *aufgrund statistischer – im vorliegenden Zusammenhang epidemiologischer – Daten und hieraus gezogener wissenschaftlicher Schlussfolgerungen zu bewerten*. Über diese Daten und Studien lässt sich ein besonders betroffener Personenkreis bestimmen und abgrenzen (E. 4.7). Dass *auch* die Allgemeinheit vor negativen Folgen der Klimaerwärmung geschützt würde, ändert an der Risikoexposition nichts. Ein Störfall in einem Kernkraftwerk würde sich auch nicht nur auf die unmittelbare Nachbarschaft, sondern vielmehr auf die ganze Schweiz und zudem auch auf ganz Europa auswirken. Sinn und Zweck von Art. 25a VwVG ist es, *dem materiellen Recht zum Durchbruch zu verhelfen und damit Rechtsschutzlücken zu vermeiden*. Es ist zu verhindern, dass Beschwerden im Vorsorgebereich praktisch ausgeschlossen und *diese in weitem Umfang von gerichtlicher Kontrolle freigestellt* werden (E. 4.7).
- Nach BGE 120 Ib 379, E. 4, «besteht für die Anwohner, welche von den Auswirkungen eines Störfalles am unmittelbarsten betroffen würden, *zweifelloso eine erhöhte Gefahr*» (Hervorhebung hinzugefügt). Wenn man diesen nicht in Anwendung von Art. 25a VwVG ergangenen Entscheidung hier überhaupt beachten möchte, dann kann dieser Entscheidung nur zu folgendem Schluss führen: Die ab 75-jährigen Seniorinnen und damit die Beschwerdeführerinnen 2 – 5 und eine grosse Zahl des Beschwerdeführers 1 sind von den Aus-

⁸⁵ BGE 140 II 315 E. 4.6 (*Kernkraftwerk Mühleberg*); dies anstelle der vom Bundesverwaltungsgericht betreffend Luftreinhaltepolitik in Bezug auf Art. 6 i.V.m. Art. 48 VwVG verwendeten Prüfung, ob «eine Person stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache steht», BVGE 2723/2007 vom 30. Januar 2008, E. 6.

- wirkungen der klimawandelbedingten Hitzeperioden wie gezeigt (vorne Ziff. 2.3.3) am unmittelbarsten betroffen, es besteht für sie damit klar eine erhöhte Gefahr und damit auch ein schützenswertes Interesse.
- Zu BGE 121 II 176, E. 3 ist zu bemerken, dass das Kriterium der «örtlichen Nähe» im Klimabereich wie soeben in Rz. 93 begründet nicht angewendet werden kann. Dem Entscheid kann daher für die vorliegend zu beurteilenden Fragen keine Anleitung entnommen werden.
 - Zu BGE 144 II 233 (vgl. auch oben Rz. 70): Das Bundesgericht prüfte anders als die Vorinstanz in einem ersten Schritt (E. 8.2 und 8.3), ob der vom Realakt *ausgehende Reflex grundrechtsrelevant* ist. Dies ist vorliegend, wie oben gezeigt, in Bezug auf die Beschwerdeführerinnen zu bejahen (oben Ziff. 2.5.2.1 – 2.5.2.3). Gemäss BGE 144 II 233 E. 8.4 ist sodann, wenn viele Personen von einer Einwirkung betroffen sind, massgeblich, *wie schwer die Einwirkung auf den Einzelnen* zu gewichten ist. Mit den statistisch erwiesenen *Mortalitäts- und Morbiditätsfolgen* (oben Ziff. 2.3.3) *wiegen* die Folgen der Nichtergreifung der nötigen Massnahmen zur Einhaltung des «deutlich unter 2 Grad-Ziels» bzw. des «möglichst 1.5 Grad-Ziels» für die Beschwerdeführerinnen *schwer*. Der unterlassene Klimaschutz führt zu immer häufigeren und stärkeren Hitzeperioden (vgl. oben Rz. 43). Leben und Gesundheit der Mitglieder des Beschwerdeführers 1 sowie der Beschwerdeführerinnen 2 – 5 sind während dieser Hitzeperioden gefährdet. Dies gilt in erhöhtem Mass für die Beschwerdeführerinnen 4 und 5, die an Atemwegserkrankungen leiden. Die Gesundheitsgefährdungen haben sich für die Beschwerdeführerinnen 2 – 4 in der Vergangenheit bereits verwirklicht (vgl. oben Ziff. 2.3.3).
95. Die Vorinstanz lässt bei ihrer Darstellung der Rechtsprechung schliesslich wichtige Präjudizien, die von den Beschwerdeführerinnen vorgebracht wurden, gänzlich weg:
- So ist bei Beschwerden gegen Fluglärm generell anerkannt, dass ein *sehr weiter Kreis von Betroffenen zur Beschwerde legitimiert sein kann, ohne dass eine Popularbeschwerde vorliegt* (BVGer A-101/2011 vom 7. Sept. 2011, E. 4.3 und E. 4.4; vgl. Gesuch

- Rz. 276, Beschwerde Rz. 68). Entsprechend ändert der Umstand, dass 5,4 % der Gesamtbevölkerung (Bestand 1. Januar 2016)⁸⁶ über 75-jährige Frauen sind, nichts an deren besonderen Betroffenheit gegenüber der Allgemeinbevölkerung.
- Auch bei Beschwerden gegen die Errichtung von Mobilfunkantennen geht die höchstrichterliche Praxis sogar bei einer weit unter den Anlagegrenzwerten der NISV liegenden Strahlungsintensität nicht von einer unzulässigen Popularbeschwerde, sondern von Betroffenheit aus (BGer-Urteil 1A.220/2002 vom 10. Feb. 2003, E. 2.4.3; BGE 128 II 168 E. 2.3; vgl. Gesuch Rz. 277, Beschwerde Rz. 69).
96. Aus all diesen vorstehend aufgeführten Gründen sind die Beschwerdeführerinnen im Sinne der Rechtsprechung besonders betroffen.⁸⁷ Die Vorinstanz verletzt Art. 25a VwVG, indem sie den Beschwerdeführerinnen die besondere Betroffenheit abspricht, wie nachfolgend im Einzelnen aufgezeigt wird.

2.5.3.2 Rechtsverletzende und willkürliche Subsumtion der Vorinstanz (E. 7.4.3)

97. Die Vorinstanz vermag aus ihren oben in Ziff. 2.5.3.1 resümierten rechtlichen Ausführungen *nicht abzuleiten*, dass 75-jährige und ältere Frauen von den Auswirkungen der Klimaerwärmung «nicht besonders betroffen» sind. *Das versucht sie denn auch nicht einmal.*

⁸⁶ Wert berechnet basierend auf dem Datensatz *Provisorische Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung 2016 nach Jahr, Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Kanton, Alter und Demographische Komponente* des Bundesamtes für Statistik (https://www.pxweb.bfs.admin.ch/Selection.aspx?px_language=de&px_db=px-x-0102020000_202&px_tableid=px-x-0102020000_202/px-x-0102020000_202.px&px_type=PX).

⁸⁷ An dieser Stelle zitieren wir aus einem älteren kantonalen Entscheid, in dem die besondere Betroffenheit eines Asthmatikers, der eine beschwerdefähige Verfügung zu verschiedenen Begehren im Bereich der Luftreinhaltung verlangt hatte, bejaht wurde, weil die hohe Luftbelastung seine Erkrankung verschlimmere (Entscheid Regierungsstatthalteramt Bern vom 13. März 2008, E. 4.6, S. 6): «Durch seine Asthmaerkrankung weist der Beschwerdeführer eine besondere Empfindlichkeit auf, aufgrund welcher die Schadstoffbelastung der Luft für ihn weit gravierendere gesundheitliche Schäden zur Folge hat als beim durchschnittlichen Bürger [...]. Damit weist er entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin auch die erforderliche besondere, beachtenswerte nahe Beziehung auf. *Auch wenn eine Reduktion der Schadstoffbelastung letztlich allen Personen im Gebiet der Stadt XXX zugutekäme, besteht doch für den Beschwerdeführer aufgrund seiner Situation eine unmittelbare und besondere Beziehungsnähe zu den Emissionen.*» (Beschwerdebeilage 9)

98. Vielmehr folgert sie *ohne Subsumtion unter die dargestellten Rechtsgrundlagen* ohne Weiteres *direkt* aus einer «kurzen Übersicht möglicher Auswirkungen des Klimawandels», dass die Beschwerdeführerinnen «nicht besonders betroffen» seien (E. 7.4.3, Satz 1). Neben dem, dass diese für den Verfahrensausgang entscheidende Folgerung falsch ist (vorne Ziff. 2.3.3 und 2.5.3.1), stützt sich die Vorinstanz nicht auf die in ihren E. 7.2 und 7.3 dargelegten Rechtsgrundlagen, sondern basiert ihre Folgerung auf einen unter Gehörsverletzung unvollständig ermittelten Sachverhalt (vgl. oben Rz. 15 und Rz. 60): Die «kurze Übersicht möglicher Auswirkungen des Klimawandels» enthält *weder* Ausführungen zur Betroffenheit von älteren Frauen *noch* zu klimawandelbedingten Todesfällen (vgl. hierzu auch Rz. 15, 43, 44 sowie Rz. 60).
99. In Satz 2 von E. 7.4.3 anerkennt die Vorinstanz zwar explizit, dass sich die Betroffenheit «unterscheidet», zieht aber erstaunliche Schlüsse. Die Betroffenheit reiche «von wirtschaftlichen Interessen bis hin zu einer Beeinträchtigung der Gesundheit der Allgemeinheit». Aus dem Umstand, dass die Klimaerwärmung *auch* Auswirkungen auf die Wirtschaft und die «Gesundheit der Allgemeinheit» hat, kann entgegen den Ausführungen der Vorinstanz allerdings nicht gefolgert werden, dass die Beschwerdeführerinnen nicht *besonders* betroffen seien. Auch bei einem Störfall in einem Kernkraftwerk bestehen unterschiedliche Betroffenheiten – ohne dass die Rechtsprechung den Anwohnern deren besondere Betroffenheit abgesprochen hätte. Im Gegenteil:⁸⁸ Je näher ein Wohnort räumlich zu einem Atomkraftwerk gelegen ist, umso grösser grundsätzlich die Betroffenheit.

In Bezug auf die Klimaerwärmung ist mangels räumlicher Nähe auf *statistische Daten und wissenschaftliche Studien zur Betroffenheit durch die Folgen der Klimaerwärmung abzustellen* (oben Rz. 45). Hinsichtlich der Auswirkungen von Hitzeperioden auf die Gesundheit und das Leben lässt sich, wie oben in Ziff. 2.3.3 gezeigt, *aus den Ergebnissen epidemiologischer Studien ein besonders betroffener Personenkreis bestimmen und abgrenzen* (vgl. auch oben Rz. 94), zu dem wie gezeigt die Frauen ab 75 Jahren und damit die Beschwerdeführerinnen 2 – 5 und eine grosse Zahl des Beschwerdeführers 1 gehören.

⁸⁸ BGE 140 II 315 E. 4.7.

100. Die Vorinstanz doppelt im dritten und letzten Satz der Subsumtion nach, dass die «Beziehungsnähe der Beschwerdeführenden zur Streitsache» fehle. Diese Aussage ist falsch.

Die Beschwerdeführerinnen sind *hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit der Realisierung der Gefahr* wie auch in der *Schwere der Beeinträchtigung* einem höheren Risiko ausgesetzt als die Allgemeinheit und stehen damit in einer *besonderen Beziehungsnähe* zur Streitsache (vgl. dazu insbesondere BGE 123 II 376 E. 4bb; BGE 121 II 176, E. 3a). Es ist zwar unklar, ob diese unter Art. 48 VwVG entwickelte Rechtsprechung tatsächlich ohne Weiteres auf Art. 25a VwVG übertragen werden kann, da bei Art. 25a VwVG die *Betroffenheit in Grundrechten* entscheidend ist. Es sei aber betont: Die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen ab 75 Jahren von klimawandelbedingten Todesfällen und Gesundheitsbeeinträchtigungen betroffen sind, ist deutlich höher als die Wahrscheinlichkeit «betreffend» die Allgemeinheit. Dies ist wissenschaftlich klar belegt und klar vorhersehbar (vgl. oben Ziff. 2.3.3).

Zudem *wiegt die Beeinträchtigung durch Todesfälle schwerer* als die von der Vorinstanz wenig konkret dargestellte Beeinträchtigung von «wirtschaftlichen Interessen und der Gesundheit der Allgemeinheit».

101. Die Ausführungen der Vorinstanz zur fehlenden Beziehungsnähe sind wohl nicht zuletzt der fehlenden Grundrechtsprüfung der Vorinstanz zuzuschreiben (oben Rz. 59). Es ist nicht ersichtlich, inwieweit bezüglich wirtschaftlicher Interessen eine staatliche Schutzpflicht bestehen soll, weshalb auch keine besondere Beziehungsnähe zum Klimaschutz des Bundes gegeben ist. Auch bezüglich der – ausgesprochen generell umschriebenen – «Gesundheit der Allgemeinheit» kann eine besondere Beziehungsnähe nicht ausgemacht und eine staatliche Schutzpflicht nicht abgeleitet werden.
102. Dass der Staat Schutzpflichten möglicherweise *gegenüber mehreren* besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppen hat und diese Schutzpflichten damit auch mehrfach verletzen kann, heisst – im Umkehrschluss – im Übrigen *nicht, dass er deshalb gar keine Schutzpflicht* hat.
103. Wie in BGE 140 II 315, E. 4.7 festgehalten ist, soll Art. 25a VwVG materiellem Recht zum Durchbruch verhelfen und sollen damit Rechtsschutzlücken vermieden werden. *Es ist mit der Anwendung von Art. 25 VwVG zu verhindern, dass der Klimabereich in weitem Umfang von gerichtlicher Kontrolle freigestellt wird.*

104. Schliesslich ist festzuhalten, dass auch der durch die Vorinstanz zur Begründung ihrer Subsumtion angeführte eigene Entscheid aus dem Jahr 2007 (BVGE 2007/1) keine andere Schlussfolgerung zulässt, als dass die Vorinstanz die Beschwerde zu Unrecht abgewiesen hat.

Die Beschwerdeführer im Fall des BVGE 2007/1 stützten ihre Legitimation teils darauf, Mitglieder des Initiativkomitees «Ja zum Trolleybus» zu sein resp. sich als Grossrat per Interpellation für diese Sache engagiert zu haben. Teils machten sie geltend, direkte Anwohnende der neuen Dieselbuslinie, gegen welche sich die Beschwerde richtete, zu sein. Die Vorinstanz stellte hierzu damals fest: «Eine Betroffenheit hinsichtlich grösserer Schadstoff- und Lärmimmissionen für die zuletzt genannten Personen bzw. die betroffenen Quartiere im Allgemeinen wird zwar *verschiedentlich angedeutet, jedoch nicht für die Beschwerdeführenden in ihrer Eigenschaft als Anwohnende konkretisiert*» (BVGE 2007/1, E. 3.8, Hervorhebungen beige-fügt). Der vorliegende Fall ist damit nicht vergleichbar: *Die Beschwerdeführerinnen haben ihre Betroffenheit in ihrer Eigenschaft als von den Folgen der klimawandelbedingten Hitzeperioden am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppe im Einzelnen konkretisiert* (Gesuch Ziff. 7.5, und Beschwerde Ziff. 2.3.3.1 und 2.3.3.2). Zudem ging es in BVGE 2007/1 alleine um Art. 48 VwVG; Grundrechtsverletzungen wurde keine geltend gemacht.

Es wird in BVGE 2007/1 mit Hinweis auf die Urteile BGer 1A.148/2005 E. 3.5 und 3.6 vom 20. Dezember 2005 und BGer 1A.123/2003 E. 3.5.3 vom 7. Juni 2004 ausgeführt, dass die Verkehrs- und damit eine Lärm- und Schadstoffzunahme *nicht mindestens 10 % betrage*, weshalb gegenüber der Allgemeinheit keine besondere Betroffenheit vorliegen könne (E. 3.9). Umgekehrt heisst das: Sind gewisse durch Lärm, Schadstoffe oder eben auch durch die Folgen der Klimaerwärmung betroffene Bevölkerungsgruppen *um mehr als 10 % stärker als die Allgemeinheit beeinträchtigt*, sind diese besonders betroffen. Dies trifft vorliegend für die Beschwerdeführerinnen klar zu. Beispielhaft ist der Sommer 2015 (Juni bis August) heranzuziehen. In dieser Zeit hat sich bei den 75- bis 84-Jährigen das Sterberisiko um 9,7 % erhöht, bei der allgemeinen Bevölkerung demgegenüber bloss um 5,4 %.⁸⁹ *Das Sterberisiko der 75- bis 84-Jährigen* war demnach mit der

⁸⁹ BAFU (Fn. 32), S. 84.

beachtlichen Differenz von 4,3 % gegenüber dem Sterberisiko der Allgemeinheit *um rund 80 % erhöht!*

105. Fazit zur besonderen Betroffenheit: Indem die besondere Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen zu Unrecht verneint wurde, verletzt das angefochtene Urteil Art. 25a VwVG.

2.5.4 Auslegung von Art. 25a VwVG im Sinne der Aarhus-Konvention und der EMRK

106. Der Antrag der Beschwerdeführerinnen um Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 25a VwVG ist umso mehr gerechtfertigt, als er in Übereinstimmung steht mit den Verpflichtungen der Schweiz, die sich aus der Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998 ergeben.

107. Der dritte Pfeiler der Aarhus-Konvention betrifft den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Art. 9 Aarhus-Konvention). Dieser gewährt Rechtsschutz gegen Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen *ungeachtet der behördlichen Handlungsform* (Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention), und damit auch gegen Realakte.⁹⁰

Die Berücksichtigung von «Sinn und Geist» der Aarhus-Konvention spricht für eine grosszügige Gewährung von Rechtsschutz.⁹¹

108. Zum gleichen Schluss führt die völkerrechtskonforme Auslegung von Art. 25a VwVG, d. h. insbesondere die Auslegung im Lichte von Art. 6 und 13 EMRK (vgl. zur Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK unten Ziff. 2.6.2, von Art. 13 EMRK unten Ziff. 2.6.3). Es ist nicht zuletzt dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Sinn und Zweck von Art. 25a VwVG es gerade war, eine empfindliche Lücke im Rechtsschutzsystem⁹² zu schliessen.

⁹⁰ BGE 141 II 233 E. 4.3.4.

⁹¹ THURNHERR DANIELA, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, Eine Spurensuche, URP 2017, S. 510 ff., 523.

⁹² HÄNER ISABELLE, Art. 25a, in: WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE (Hrsg.), Praxis-kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), Zürich 2016, N 3 und Fussnote 9 mit Hinweis u. a. auf BGE 121 I 87 E. 1b und BGE 128 II 156 E. 4b.

2.5.5 Gesamtfazit zum Teil 2.5

109. Hätte die Vorinstanz die Frage, ob die Beschwerdeführerinnen in Rechten oder Pflichten berührt sind und ihnen ein schutzwürdiges Interesse zukommt, wie in Art. 25a VwVG vorgesehen geprüft, hätte sie aufgrund einer Beurteilung des Rechts auf Leben (Art. 10 BV und Art. 2 EMRK) und auf Gesundheit (Art. 8 EMRK) zum Schluss kommen müssen, dass die Beschwerdeführerinnen diese Eintretensvoraussetzungen erfüllen.

110. Sie verneinte sodann die in der Praxis in Bezug auf Art. 25a VwVG entwickelte zusätzliche Voraussetzung, ob sich die Betroffenheit von derjenigen der Allgemeinheit abhebt. Dies folgte sie direkt aus einer Übersicht über die möglichen Auswirkungen der Klimaerwärmung auf Tiere, Pflanzen, die Wirtschaft und andere Menschen, ohne sich überhaupt mit dem rechtserheblichen Sachverhalt auseinanderzusetzen (oben Rz. 15) und unter Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerinnen (oben Rz. 60).

Und sie verneinte dies zu Unrecht: Die Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen hebt sich entgegen der Vorinstanz klar und im Sinne der Rechtsprechung von derjenigen der Allgemeinheit ab, weshalb auch keine *actio popularis* vorliegt. Dieser Schluss hätte sich der Vorinstanz nicht zuletzt auch aufgedrängt, hätte sie die Frage, ob die Beschwerdeführerinnen in Rechten oder Pflichten berührt sind und ihnen ein schutzwürdiges Interesse zukommt – und damit die Verletzung von Grund- und Menschenrechten der Beschwerdeführerinnen –, geprüft.

2.6 Verletzung des konventionsrechtlichen Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz (E. 8)

2.6.1 Vorbemerkungen

111. Gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten mit Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen vor einem Gericht verhandelt wird. Gemäss Art. 13 EMRK besteht ein Recht auf wirksame Beschwerde vor einer nationalen Instanz, falls ein EMRK-Grundrecht verletzt ist.

Aus Art. 13 oder Art. 6 Ziff. 1 EMRK kann sich ein Anspruch auf *nationalen* gerichtlichen Rechtsschutz *direkt aus dem Völkerrecht* ergeben.⁹³

112. Die Vorinstanz stellt nicht in Frage, dass sich die Beschwerdeführerinnen auf «zivile Rechte» im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK stützen. Ebenso wenig zweifelt sie daran, dass ein aus dem innerstaatlichen Recht abzuleitendes Recht vorliegt und es sich um keine *actes de gouvernement* handelt.

Die Beschwerdeführerinnen hatten sich zu den «zivilen Rechten» sowohl im Gesuch wie auch in der Beschwerde vor Vorinstanz eingehend geäußert und dargelegt, dass

- der Anspruch auf den Schutz der körperlichen Integrität nach ständiger Praxis des EGMR ein ziviles Recht darstellt (vgl. Gesuch Ziff. 6.1.2.1 und Beschwerde Ziff. 2.4.4.1)
- mit der Streitigkeit über das Recht auf Leben gemäss Art. 10 Abs. 1 BV und über die Gesetzmässigkeit von Vollzug und Rechtsanwendung der CO₂-Gesetzgebung ein aus innerstaatlichem Recht abzuleitendes Recht vorliegt (vgl. Gesuch Ziff. 6.1.2.2 und Beschwerde Ziff. 2.4.4.2)
- keine *actes de gouvernement* vorliegen, weil dem Staat kein Entschliessungsermessen über die Frage, *ob* er seinen staatsvertraglichen sowie grund- und konventionsrechtlichen Pflichten für die Erreichung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» nachkommen will, zukommt, auch wenn er bezüglich des *Wie* anerkanntermassen grosse Spielräume hat,⁹⁴ weshalb die Beschwerdeführerinnen auch nur exemplarisch auf mögliche Abhilfemassnahmen hinweisen (vgl. Gesuchsbegehren sowie Gesuch Ziff. 6.1.2.4 und Beschwerde Ziff. 2.4.4.4).

113. Die Vorinstanz verneint hingegen, dass es sich um eine «Streitigkeit echter und ernsthafter Natur» handelt, also um eine Streitigkeit mit einem für die Beschwerdeführerinnen *unmittelbar entscheidenden Ausgang* (E. 8.4).

⁹³ SEFEROVIC GORAN, Art. 189 BV in: WALDMANN BERNHARD et al. (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar 2015, N 62 mit Hinweis auf BGE 129 II 193 betreffend ein vom Bundesrat verhängtes Einreiseverbot (Art. 13 EMRK) und den Leitentscheid BGE 125 II 417 betreffend Einziehen von Propaganda (Art. 6 EMRK).

⁹⁴ Vgl. hierzu auch *Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands*, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610, 9. Oktober 2018, Paragraph 67, abrufbar unter https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ECLI_NL_GHDHA_2018_2610.pdf.

Die Beschwerdeführerinnen haben in ihrem Gesuch Ziff. 6.1.2.3 und in der Beschwerde Ziff. 2.4.4.3 ausführlich begründet, weshalb es sich vorliegend um eine «Streitigkeit echter und ernsthafter Natur» handelt; an diesen Ausführungen wird festgehalten und auf sie verwiesen. Warum die Vorinstanz Art. 6 EMRK verletzt hat, indem sie der vorliegenden Streitigkeit in E. 8 die echte und ernsthafte Natur absprach, begründen die Beschwerdeführerinnen nachfolgend nochmals verknüpft unten in Ziff. 2.6.2.

114. Die gerügte Verletzung von Art. 13 EMRK hat die Vorinstanz überhaupt nicht geprüft mit der Begründung, diese Prüfung sei nicht erforderlich, da Art. 6 EMRK nicht anwendbar sei (E. 8.4). Unter Ziffer 2.6.3 zeigen die Beschwerdeführerinnen nachfolgend auf, dass auch diese Auffassung der Vorinstanz nicht haltbar ist.

2.6.2 Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK

2.6.2.1 Keine Prüfung der Frage, ob zwischen dem nationalen Recht und dem Prozessausgang eine genügend enge Verbindung besteht (E. 8.3)

a. Begründung der Vorinstanz

115. Die Vorinstanz macht in E. 8.3 in erster Linie geltend, die von den Beschwerdeführerinnen geforderten Handlungen würden nicht unmittelbar dazu beitragen, dass weniger Treibhausgasemissionen emittiert würden. Diese Subsumtion findet im Wortlaut von und in der Praxis zu Art. 6 EMRK keine Grundlage (vgl. zur falschen Darlegung auch der rechtlichen Grundlagen nachfolgend Ziff. 2.6.2.2 bis 2.6.2.4). Sie ist somit willkürlich.
116. Die Vorinstanz prüfte die für die Anwendung von Art. 6 EMRK geforderte «genügend enge Verbindung» insbesondere *zwischen den falschen Parametern*. Sie untersuchte namentlich nicht den Zusammenhang zwischen dem Anspruch aus dem nationalen Recht und dem Ausgang des Streits i. S. der Praxis zu Art. 6 EMRK⁹⁵ (vgl. auch unten Ziff. 2.6.2.2).

Stattdessen äusserte sich die Vorinstanz zum Zusammenhang zwischen

⁹⁵ Vgl. unter vielen *Mennitto v. Italy* [GC], no. 33804/96, Paragraph 23; *Zahnder v. Sweden*, Dossiernummer 14282/88, Paragraph 22; *Gülmez v. Turkey*, Dossiernummer 16330/02, Paragraph 28; *Fredin v. Sweden*, Dossiernummer 12033/86, Paragraph 63.

- den *Handlungen des Staates i.S. der Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen* im Gesuch und
- der sich daraus ergebenden *Verminderung der Treibhausgasemissionen*.

Diese beiden Punkte gehören aber *beide* zum Parameter «Ausgang des Streits» (vgl. unten Ziff. 2.6.2.2), welcher seinerseits dem angerufenen nationalen Recht hätte gegenübergestellt werden müssen.

Diese im Sinne von Art. 6 EMRK zu untersuchende Verbindung des «Streitausgangs» zum «angerufenen nationalen Recht» prüfte die Vorinstanz allerdings überhaupt nicht. Die Subsumtion der Vorinstanz in E. 8.3 und 8.4 ist bereits aus diesem Grund inhaltlich falsch. Sie geht darüber hinaus an der Sache völlig vorbei, ist somit willkürlich i.S. von Art. 9 BV und verletzt Art. 6 EMRK.

117. Die genügend enge Verbindung zwischen dem *Prozessausgang* und dem vom Beschwerdeführer angerufenen *nationalen Recht* haben die Beschwerdeführerinnen im Gesuch Ziff. 6.1.2.3 und in der Beschwerde Ziff. 2.4.4.3 bereits nachgewiesen und begründet. Die Beschwerdeführerinnen vertiefen das Thema dieser Verbindung nachfolgend mit Bezug auf die vorinstanzlichen Erwägungen. Zuerst legen sie den «Ausgang des Streits» dar, der bei Gutheissung der Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen zu erwarten wäre. Diesem Ausgang des Streits stellen sie ihre nationalen Rechte gegenüber und zeigen auf, dass zwischen dem Ausgang des Streits und den nationalen Rechten eine unmittelbare Verbindung besteht.

b. **Ausgang des Streits**

118. Die Beschwerdeführerinnen streben mit ihrem Gesuch die Verminderung von übermässigen Treibhausgasemissionen und der damit zusammenhängenden Hitzeperioden durch die Einstellung von Unterlassungen der Beschwerdegegner im Klimaschutz an (vgl. vorne Ziff. 2.3.1 und 2.3.2).

Der angestrebte *Ausgang des Streits* ist mit der Gutheissung der Gesuchsbegehren also die *Reduktion von Treibhausgasen bzw. Hitzeperioden*.

119. Die Vorinstanz verlangt aber hier, also innerhalb des Parameters «Ausgang des Streits», eine direkte Verbindung zwischen den Rechtsbegehren der

Beschwerdeführerinnen im Gesuch *und der Reduktion von Treibhausgasemissionen*.

Dies entspricht nicht der Praxis des EGMR, sondern einem Zirkelschluss.

120. Zudem sind die von der Vorinstanz getroffenen Annahmen falsch.

Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz würde die Umsetzung der von den Beschwerdeführerinnen begehrten Handlungen bzw. die Einstellung der entsprechenden Unterlassungen (hier nur noch «Handlungen») durch die Gesuchsgegner tatsächlich dazu führen, dass in der Schweiz weniger Treibhausgase emittiert werden. *Gerade dies ist der Sinn und Zweck der Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen* als Gesuchstellerinnen.

Der Beschwerdegegner bzw. die Fachbehörde, die das Gesuch beantwortet hat, machte denn auch nicht geltend, dass die ersuchten Handlungen nicht zu einer Reduktion von Treibhausgasen führen würden.

121. Der Begründung der Vorinstanz, dass weder ein Vorverfahren der Gesetzgebung noch die geforderte Information der Öffentlichkeit noch die weiteren von den Beschwerdeführerinnen verlangten Handlungen dazu beizutragen vermögen, dass in der Schweiz weniger Treibhausgase emittiert würden, ist vorerst zu entgegnen, dass diese Handlungen im Gesuch im Hinblick auf die Substantiierung der Hauptbegehren bezüglich Reduktion der CO₂-Emissionen auf ein nicht verfassungswidriges Mass als *exemplarisch* aufgeführte Handlungsmöglichkeiten erwähnt und auch so bezeichnet wurden.

Statt die Ausführungen in Gesuch Ziff. 8 nachfolgend im Einzelnen zu wiederholen, wird anhand der von der Vorinstanz erwähnten Beispiele gezeigt, dass deren Annahmen nicht stimmen.

122. *Reduktionsmassnahmen zur Erreichung des aktuellen Treibhausgas-Reduktionsziel von 20 %*: Entgegen der falschen und vor allem auch selektiven Darstellung der Vorinstanz werden von den Beschwerdeführerinnen diverse Vollzugsmängel geltend gemacht, deren Behebung sich direkt in einer Reduktion von Treibhausgasemissionen auswirken würde (vgl. auch oben Ziff. 2.3.2). Würden die erwähnten Vollzugsmängel in der Folge der Gutheissung der entsprechenden Gesuchsbegehren korrigiert, würde dies letztlich zur Reduktion von CO₂-Emissionen in der Schweiz führen.

Zum Beispiel:

- Würde die Berichterstattung der Kantone über ihre technischen Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Gebäuden von der zuständigen Bundesbehörde eingeholt (Gesuchsbegehren 4a), würde diese Behörde die Berichte inhaltlich auswerten (Gesuchsbegehren 4b) und würde sie insbesondere prüfen, ob die Kantone tatsächlich daran sind, Gebäudestandards für Neu- und Altbauten zu erlassen, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen (Gesuchsbegehren 4c), so müsste die zuständige Behörde feststellen, dass sehr viele Kantone ihren Aufgaben im Sinne von Art. 9 CO₂-Gesetz in erheblicher Weise ungenügend nachkommen. Der Bund hätte verschiedene Möglichkeiten, auf dieses Ungenügen zu reagieren und im Gebäudebereich für die notwendige Reduktion der Emissionen in Hinblick auf das in Art. 3 CO₂-Gesetz verankerte Reduktionsziel zu sorgen (vgl. oben Rz. 41).
- Würden die Importeure von Personenwagen verpflichtet, nicht fiktive Messdaten vorzulegen, sondern dem tatsächlichen Ausstoss entsprechende Messungen der CO₂-Emissionen von Personenwagen vorzunehmen (Gesuchsbegehren 4g), würde dies ohne Weiteres direkt zu einer Reduktion von Treibhausgasen führen. Die Vorinstanz übersieht in E. 8.3, dass im Gegensatz zu ihren Ausführungen gerade die heute praktizierte Messmethode, mit der keine korrekten, realistischen Emissionswerte ermittelt werden, in Art. 10 CO₂-Gesetz keine Grundlage findet (vgl. oben Rz. 42).

123. *Vorverfahren der Gesetzgebung:* Das Vorverfahren der Gesetzgebung weist eine erhebliche Gestaltungskraft auf.⁹⁶ In diesem Verfahrensabschnitt werden wichtige Weichenstellungen für die künftige Gesetzgebung vorweggenommen; Struktur und Inhalt des künftigen Erlasses sind durch die bundesrätlichen Entwürfe geprägt.⁹⁷ Dies gilt auch für die Klimarechtsetzung. Die Gesuchsgegner machen selber geltend, dass sie mit ihren Handlungen im Rahmen des Vorverfahrens der CO₂-Gesetzgebung auf eine Verminderung von Treibhausgasemissionen hinarbeiten.⁹⁸ Die Beschwerdeführerin-

⁹⁶ KÜNZLI (Fn. 10), N 14. Vgl. auch MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 3. Aufl. Zürich 2013, Rz. 397 ff., Rz. 472.

⁹⁷ KÜNZLI (Fn. 10), N 14. Ausführlich dazu MÜLLER/ UHLMANN (Fn. 96), Rz. 397–399.

⁹⁸ Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020, BBl 2018 247, S. 248: «(...) insbesondere soll der Bundesrat Vorschläge zur weiteren Verminderung der Treibhaus-

nen verlangen aber, dass die Gesuchsgegner ihre entsprechenden Anstrengungen verstärken und namentlich an den von der Verfassung vorgegebenen Zielen ausrichten (Gesuchsbegehren Ziff. 1 und 3).

124. *Information der Öffentlichkeit:* Information der Öffentlichkeit (Gesuchsbegehren Ziff. 1) führt zu mehr Wissen über die Klimaveränderungen und zu einer höheren Akzeptanz von Klimaschutzmassnahmen in der Bevölkerung bzw. zu mehr Druck seitens der Bevölkerung für eine intensivierete Klimaschutzpolitik. Damit wird dem Parlament und den einzelnen Parlamentariern der Handlungsspielraum für stärker treibhausgasreduzierende Massnahmen weiter geöffnet. Zudem vermag eine gesteigerte Sensibilität der Öffentlichkeit zu bewirken, dass der Einzelne seine eigenen Treibhausgasemissionen reduziert.⁹⁹ Entsprechend sieht auch Art. 41 Abs. 2 CO₂-Gesetz vor, dass die Behörden die Öffentlichkeit über Vorsorgemassnahmen im Klimaschutz informieren. Das Gesagte gilt im Übrigen auch für die Zeit bis 2030 (Gesuchsbegehren Ziff. 3).
125. *Information des Parlaments:* Nur wenn das Parlament im Bilde über seine Schutzpflichten ist und darüber, was zur Wahrnehmung der Schutzpflichten getan werden kann und muss (das nötige Emissionsreduktionsziel und mögliche Massnahmen), kann es auch entsprechend diesen Schutzpflichten handeln. Gerade die Botschaft bildet die *Grundlage für die Diskussion und Entscheidfindung* in den Eidgenössischen Räten.¹⁰⁰ Der Bundesrat und die ihm unterstellten Behörden haben die Pflicht und Aufgabe, im Hinblick auf eine verfassungskonforme Klimapolitik in ihren Stellungnahmen – in Botschaften zu Erlassen des Parlaments, in Berichten, bei der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen – das Parlament so zu informieren, dass dieses seinen völkerrechtlichen und Verfassungspflichten nachkommen kann (Gesuchsbegehren Ziff. 1). Entgegen den Vorgaben von Art. 141 Abs. 2 Bst. a und g ParlG sowie noch spezifischer des Gesetzgebungsleitfadens¹⁰¹ und des Botschaftsleitfadens¹⁰² fehlen in den Dokumenten der Ge-

gasemissionen ausarbeiten. Mit der vorliegenden Botschaft kommt der Bundesrat diesem Auftrag nach».

⁹⁹ TSCHANNEN PIERRE, Kommentar USG, Art. 6 N 15, 25, 28 und 34. Per 1. Juni 2012 wurde Art. 6 aUSG aufgehoben und aufgrund der Änderungen im Zusammenhang mit der Ratifizierung der Aarhus-Konvention in Art. 10e USG überführt.

¹⁰⁰ BGE 138 I 61 E. 7.3.

¹⁰¹ Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, 3. A. 2007, www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf, S. 182.

suchsgegner 1, 2 und 3 die für die Entscheidungsfindung im Parlament nötigen Informationen zu den Auswirkungen auf die Grundrechte,¹⁰³ die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht¹⁰⁴ und die Auswirkungen auf künftige Generationen¹⁰⁵.¹⁰⁶ Wie auch der Gesetzgebungsleitfaden des BJ festhält, wären diese Informationen aber ausgesprochen wichtig:

«(...) Damit [mit diesen Informationen] soll **vermieden werden, dass der Bundesrat den Räten einen verfassungswidrigen Erlassentwurf unterbreitet** (...). Es ist daher **ausgesprochen wichtig, dass die Verfassungsmässigkeit der Entwürfe zu Erlassen der Bundesversammlung von der Verwaltung vorgängig sorgfältig geprüft wird.**»¹⁰⁷ (Hervorhebung hinzugefügt)

Das Gesagte gilt im Übrigen auch für die Zeit bis 2030 (Gesuchsbegehren Ziff. 3). Allerdings informiert der Beschwerdegegner auch in der neuesten Botschaft¹⁰⁸ ebenso wie im früheren Bericht¹⁰⁹ zur Vernehmlassungsvorlage für das Klimarecht nach 2020 nicht über die verfassungsrechtlich ungenügende Ausrichtung der Klimapolitik.

126. *Verordnungsrecht:* Die Vorinstanz macht sodann geltend, dass die Treibhausgasemissionen vom Ordnungsgeber abhängen. Der eine der Gesuchsgegner ist *auch* Ordnungsgeber. Der Bundesrat kann mit konsequenteren, vollzugstauglicheren Regelungen in der CO₂-Verordnung ebenfalls direkt auf eine Reduktion von Treibhausgasen hinwirken. In diesem Lichte sind insbesondere die Gesuchsbegehren 4e, 4f, 4h zu sehen. Dabei ist zu beachten, dass der derzeitige Beschluss, rechtsetzende Bestimmun-

¹⁰² Bundeskanzlei, Botschaftsleitfaden, Juli 2018, S. 37 abrufbar unter <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/sprachen/hilfsmittel-textredaktion/leitfaden-fuer-botschaften-des-bundesrates.html>.

¹⁰³ Zu erläutern sind – gerade auch zum Schutz von Personen wie der Beschwerdeführerinnen – in der Botschaft *insbesondere auch die Auswirkungen auf Grundrechte*, vgl. BIAGGINI GIOVANNI, Art. 181 BV, in: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich, St. Gallen 2014, N 10; MÄGLI PATRICK, Art. 141, in: GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/VON WYSS MORITZ (Hrsg.), Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, Basel 2014, N 18.

¹⁰⁴ Der Bundesrat ist verpflichtet, in der Botschaft die Vereinbarkeit der Erlassentwürfe mit dem Völkerrecht zu beleuchten; vgl. auch MÄGLI (Fn. 103), N 18.

¹⁰⁵ MÄGLI (Fn. 103), N 24.

¹⁰⁶ Vgl. zu alledem auch KÜNZLI (Fn. 10), N 12.

¹⁰⁷ Bundesamt für Justiz (Fn. 101), S. 182.

¹⁰⁸ Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020, BBl 2018 247.

¹⁰⁹ UVEK, Klimapolitik 2016 (Fn. 22).

gen bestimmten Inhalts *nicht zu erlassen, nicht rechtsetzend* und damit ein Realakt ist.¹¹⁰

127. *Zwischenfazit zum «Ausgang des Streits»:* Würde das Gesuch der Beschwerdeführerinnen vom Beschwerdegegner gutgeheissen und vollzogen, bewirkte dies entgegen den Annahmen der Vorinstanz tatsächlich eine Verminderung von Treibhausgasemissionen und damit eine Verminderung des Risikos von sommerlichen Hitzeperioden.

Das genaue Ausmass der Verminderung der Treibhausgasemissionen und der Verminderung von Hitzeperioden ist zwar nicht absehbar. Dies kann jedoch nicht entscheidend sein. Denn *jede zusätzliche Tonne CO₂ trägt zur weiteren Erwärmung des Klimas* bei – wie das erstinstanzliche niederländische Gericht im Fall *Urgenda* einprägsam formulierte: «[...] After all, it has been established that any anthropogenic greenhouse gas emission, no matter how minor, contributes to an increase of CO₂ levels in the atmosphere and therefore to hazardous climate change».¹¹¹

Zu den Folgen der zusätzlichen Treibhausgasemissionen gehört auch die *Akzentuierung sommerlicher Hitzeperioden*. Die Beschwerdeführerinnen haben mit wissenschaftlichen Belegen gezeigt, dass Hitzetage zu mehr als der Hälfte durch die Klimaerwärmung verursacht sind und dass die Wahrscheinlichkeit, dass eine spezifische Hitzeperiode auf die Klimaerwärmung zurückgeführt werden kann, bei über 75 % liegt. Mit dieser Tatsachenfeststellung stimmt im Übrigen auch die allgemein gehaltene Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz in E. 7.4.2 überein (oben Ziff. 2.3.3).

c. **Nationales Recht**

128. Der Ausgang des Streits muss gemäss EGMR im Sinne von Art. 6 EMRK eine genügend enge Verbindung zu dem vom Beschwerdeführer angerufenen *nationalen Recht* aufweisen (oben Rz. 116). *Ungeachtet der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 EMRK prüft die Vorinstanz aber das nationale*

¹¹⁰ SEILER HANSJÖRG, Bundesgerichtsgesetz BGG, Stämpflis Handkommentar, 2. Aufl. Bern 2015, Art. 82, N 88.

¹¹¹ Vgl. *Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands*, C/09/456689 / HA ZA 13-1396 vom 24. Juni 2015, Rn. 4.79, abrufbar unter <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/VerdictDistrictCourt-UrgendavStaat-24.06.2015.pdf>.

Recht überhaupt nicht – und damit auch nicht, wie sich das angerufene nationale Recht zum Prozessausgang verhält. Die Vorinstanz wendet damit Art. 6 EMRK falsch an. Zudem ist Art. 6 EMRK verletzt wegen der diesbezüglichen Verletzung des rechtlichen Gehörs (oben Ziff. 2.4.3).

129. Vorliegend handelt es sich beim angerufenen nationalen Recht um das Recht auf Leben gemäss Art. 10 Abs. 1 BV. Oben Ziff. 2.5.2.1 wurde ausgeführt, dass aus dem Recht auf Leben der Anspruch fliesst, dass das Leben der Beschwerdeführerinnen 2 – 5 und der Mitglieder des Beschwerdeführers 1 mindestens in dem Mass vor Beeinträchtigungen geschützt wird, wie es sich aus den Zielen des internationalen Klimarechts und dem Vorsorgeprinzip ergibt – konkret ein Schutz mindestens auf dem Niveau der Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels».
130. Zusätzlich handelt es sich um eine Streitigkeit über die Gesetzmässigkeit von Vollzug und Rechtsanwendung der in diesem Rahmen relevanten CO₂-Gesetzgebung (vgl. oben Ziff. 2.3.2).
131. Zwischenfazit zum «nationalen Recht»: Die Beschwerdeführerinnen berufen sich mit den angerufenen Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 10 BV) und der CO₂-Gesetzgebung auf relevantes nationales Recht.

d. **Direkte Verbindung zwischen der Reduktion von Treibhausgasemissionen und dem Schutz des Lebens**

132. Es besteht offensichtlich eine *mehr als schwache Verbindung* zwischen dem Prozessausgang (d. h. der Verminderung von Treibhausgasemissionen und damit der Verminderung des Risikos von Hitzeperioden) und der angerufenen Schutzpflicht vor Beeinträchtigungen des Lebens (vgl. oben Ziff. 2.5.2.1): *Die Verbindung ist klar und direkt.*

Inhalt der Schutzpflicht nach Art. 10 BV ist es, *das Leben zu schützen*. Das Leben der über 75-jährigen Seniorinnen und damit der Beschwerdeführerinnen 2 – 5 und einer grossen Zahl des Beschwerdeführers 1 ist durch die klimawandel- und damit treibhausgasbedingten Hitzeperioden *direkt gefährdet*, wie nicht zuletzt die zahlreichen in Hitzephasen bereits eingetretenen Todesfälle zeigen (vgl. oben Ziff. 2.3.3). Um der staatlichen Schutzpflicht zur Verminderung der Gefährdung des Lebens gerecht zu werden, müssen die Treibhausgasemissionen gegenüber heute mindestens so weit

reduziert werden, dass der globale Temperaturanstieg auf deutlich unter 2 Grad beschränkt werden kann. *Die Reduktion von Treibhausgasemissionen ist somit für die Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht von unmittelbarer Bedeutung.*

133. Wie das weitere von den Beschwerdeführerinnen angerufene nationale Recht, der Vollzug und die rechtskonforme Anwendung der CO₂-Gesetzgebung, sich unmittelbar auf die Reduktion von Treibhausgasemissionen auswirkt, wurde oben in Rz. 122 ff. exemplarisch ausgeführt.
134. Zwischenfazit zur «direkten» Verbindung: Zwischen dem Anspruch aus dem nationalen Recht und dem Ausgang des Streits besteht eine direkte Verbindung. Es liegt entgegen der Vorinstanz eine echte und ernsthafte Streitigkeit im Sinne von Art. 6 EMRK vor. Die Vorinstanz hat mit dem angefochtenen Urteil Art. 6 EMRK verletzt.

2.6.2.2 Streitigkeit «echter und ernsthafte Natur» im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK (E. 8.2)

135. Eine Streitigkeit ist dann echt und ernsthaft, wenn der Ausgang des Verfahrens für zivilrechtliche Ansprüche «von unmittelbarer Bedeutung» ist. Die Vorinstanz geht in E. 8.2 davon aus, dass sich «das Verfahren direkt und unmittelbar» auf zivilrechtliche Ansprüche auswirken müsse; «weit entfernte oder indirekte Auswirkungen» seien nicht ausreichend.
136. Welches Verständnis die Vorinstanz der «unmittelbaren Bedeutung» des Ausgangs des Verfahrens für zivilrechtliche Ansprüche tatsächlich beimisst, bleibt allerdings unklar, weil sie die Verbindung zwischen dem Verfahrensausgang und den «zivilrechtlichen» Ansprüchen der Beschwerdeführerinnen, die sich aus dem nationalen Recht ergeben, nicht prüft, wie oben in Ziff. 2.6.2.1 ausgeführt.
137. Die «unmittelbare Bedeutung» erfordert nach autonomer Auslegung des EGMR, dass mindestens *mehr als eine schwache Verbindung oder entfernte*

Auswirkung zwischen dem zivilrechtlichen Anspruch und dem Ausgang des Streits bestehen muss.¹¹²

Dies ergibt sich im Übrigen auch aus dem von der Vorinstanz zitierten BGE 127 I 115, der in E. 5b mit Verweisen auf die Rechtsprechung des EGMR ausführt:

«L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question. **Un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'art. 6 par. 1 CEDH** (CourEDH, arrêts *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* précité, pp. 21-22, par. 47; *Fayed c. Royaume-Uni* du 21 septembre 1994, série A, vol. 294-B, pp. 45-46, par. 56; *Masson et Van Zon c. Pays-Bas* du 28 septembre 1995, série A, vol. 327-A, p. 17, par. 44; cf. aussi JAAC 64/2000 no 136 p. 1326).»

Liegt also *mehr* als eine «schwache Verbindung oder entfernte Auswirkung» zwischen dem Ausgang des Verfahrens und den zivilrechtlichen Ansprüchen vor, *kann der Ausgang des Verfahrens für den zivilrechtlichen Anspruch «von unmittelbarer Bedeutung» sein.*

138. *Zwischenfazit zur echten Streitsache von ernsthafter Natur:* Es genügt ein Zusammenhang zwischen dem zivilrechtlichen Anspruch (dem nationalen Recht) und dem Ausgang der Streitigkeit, der *mehr als nur schwach* ist bzw. *nicht nur entfernten Auswirkungen* gleichkommt.

So bestand nach dem EGMR auch in *Taşkın v Turkey* «zweifellos» eine ernste und echte Streitigkeit, da die Beschwerdeführer nach türkischem Recht geltend machen konnten, Anspruch auf Schutz vor Umweltschäden zu haben, die durch die Tätigkeit einer bestimmten Mine verursacht werden.¹¹³ Genauso machen die Beschwerdeführerinnen geltend, Anspruch auf Schutz ihres Lebens zu haben, welches durch übermässige Treibhausgasemissionen gefährdet ist.

2.6.2.3 Art. 6 EMRK und Allgemeininteressen

139. Der Beschwerdegegner und die Vorinstanz verneinten einen Anspruch auf eine Verfügung nach Art. 25a VwVG, weil der Klimaschutz *auch* der Allge-

¹¹² KLEY ANDREAS, Gerichtliche Kontrolle von Atombewilligungen, EuGRZ vom 14. Mai 1999, Ziff. III.C; vgl. auch Gesuch Rz. 196 und Beschwerde Rz. 101.

¹¹³ *Taşkın and others v. Turkey*, Dossiernummer 46117/99, Paragraph 132.

meinheit zugutekäme (Begründung des Beschwerdegegners) bzw. weil alle von der Klimaerwärmung irgendwie betroffen seien, weswegen die Beschwerdeführerinnen nicht besonders betroffen seien (Begründung der Vorinstanz). Wie gezeigt, schlägt diese Argumentation fehl (oben Ziff. 2.5, Beschwerde Rz. 61 und 67).

140. Das Gleiche gilt hinsichtlich Art. 6 EMRK. Diese Bestimmung ist nach der Rechtsprechung des EGMR explizit auch dann anwendbar, *wenn neben dem Interesse der Beschwerdeführenden auch ein Allgemeininteresse besteht*.

So führt der Gerichtshof in *Bursa Barosu Başkanlığı*¹¹⁴ aus:

*«Par conséquent, la Cour considère que, **nonobstant l'intérêt général défendu en l'espèce par les requérants, leurs recours ne peuvent pas être assimilés à des recours du type actio popularis, compte tenu des circonstances de l'espèce**, notamment l'enjeu des recours, la nature des actes attaqués et la qualité pour agir des requérants.»* (Hervorhebung beigefügt)

141. Zwischenfazit zu den Allgemeininteressen: Art. 6 EMRK bleibt anwendbar, auch wenn die Begehren der Beschwerdeführerinnen nicht ausschliesslich ihnen, sondern auch der Allgemeinheit zugutekommen.

2.6.2.4 Auslegung von Art. 6 EMKR im Lichte von Art. 34 EMRK?

142. Die Vorinstanz führt in E. 8.2 weiter aus, dass Art. 6 EMRK in Zusammenhang mit Art. 34 EMRK ausgelegt werden müsse. Eine solche Auslegung von Art. 6 EMRK ist aus mehreren Gründen willkürlich im Sinne von Art. 9 BV und damit rechtsverletzend.
143. Art. 34 EMRK findet nicht vor nationalen Gerichten, sondern erst vor dem EGMR Anwendung.
144. Der von der Vorinstanz zitierte KLEY stützt die Interpretation der Vorinstanz gerade nicht. Im Gegenteil wertet er eine solch durchmischte Anwendung

¹¹⁴ *Bursa Barosu Başkanlığı and others v. Turkey*, Dossiernummer 25680/05, 19. Juni 2018, Paragraph 128.

der Bestimmungen als «logische[n] Riss», der sich im – stark kritisierten¹¹⁵ – Fall *Balmer-Schafroth c. Schweiz* ergeben habe.

Bei Art. 6 und Art. 34 EMRK müssen nach KLEY «verschiedene Dinge genügend eng zusammenhängen»: Bei Art. 34 EMRK geht es um den «genügend engen» Zusammenhang zwischen der *Handlung oder der Unterlassung des Staates* und dem vom Beschwerdeführer erlittenen *Nachteil*. Bei Art. 6 EMRK geht es dagegen um die «genügend enge Verbindung» zwischen dem vom Beschwerdeführer angerufenen *nationalen Recht* und dem *Prozessausgang*.¹¹⁶

Der von der Vorinstanz als weitere Quelle angeführte SCHÄFER befasst sich in seiner Kommentierung zu Art. 34 EMRK überhaupt nicht mit der Auslegung von Art. 6 EMRK.¹¹⁷ Das Gleiche gilt für die weitere von der Vorinstanz in E. 8 zitierte Literatur und das Handbuch des EGMR zu Art. 6 EMRK.¹¹⁸

145. Dass Art. 6 in Verbindung mit Art. 34 EMRK geprüft werden müsste, lässt sich insbesondere auch dem Entscheid A-2723/2007 der Vorinstanz vom 30. Januar 2008 *nicht* entnehmen. Entgegen der Vorinstanz im Urteil A-2723/2007 zweifelte der EGMR im Übrigen in einem vergleichbaren Entscheid (Feinstaubsache) die Opfereigenschaft des Beschwerdeführers nicht an.¹¹⁹
146. Die generell-abstrakten Ausführungen der Vorinstanz zur Auslegung von Art. 6 EMRK in Verbindung mit Art. 34 EMRK sind damit falsch. Selbst die Vorinstanz wendet ihre Interpretation schliesslich nicht auf den konkreten Fall an (zur aus anderen Gründen falschen Subsumtion siehe oben Ziff. 2.6.2.1).

¹¹⁵ KLEY (Fn. 112), Ziff. III.C. Kritisiert wird der Entscheid *Balmer-Schafroth c. Schweiz* von MÜLLER/SCHEFER (Fn. 57), Art. 10 Abs. 1, S. 54, Fn. 72; SCHMIDT-RADEFELDT ROMAN, *Ökologische Menschenrechte. Ökologische Menschenrechtsinterpretation der EMRK und ihre Bedeutung für die umweltschützenden Grundrechte des Grundgesetzes*, Baden-Baden 2000, S. 172 ff.; überdies wick ein Teil der Richter des EGMR mit einer *dissenting opinion* von der Argumentation des Urteils in *Balmer-Schafroth c. Schweiz* ab (vgl. auch Gesuch Rz. 198).

¹¹⁶ KLEY (Fn. 112), Ziff. III.C.

¹¹⁷ SCHÄFER PATRICK, in KARPENSTEIN ULRICH/MAYER FRANZ, *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, 2. A. 2015, Art. 34 Rz. 61 ff.

¹¹⁸ ECHR, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights (civil limb)*, aktualisiert am 31. August 2018, abrufbar unter https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

¹¹⁹ BRAIG KATHARINA, *Umweltschutz durch die Europäische Menschenrechtskonvention*, Basel 2013, Fussnote 1174.

2.6.2.5 Quintessenz zur Verletzung von Art. 6 EMRK

147. Die Streitigkeit der Beschwerdeführerinnen ist echt und ernsthaft, denn der Ausgang des Verfahrens – die *Treibhausgasreduktionen* – ist für ihren *Anspruch auf Schutz ihres Lebens wie auch für den Vollzug und die Anwendung der CO₂-Gesetzgebung* von unmittelbarer Bedeutung. Die Beschwerdeführerinnen haben damit Anspruch auf Zugang zu einem Gericht im Sinne von Art. 6 EMRK.
148. Die Vorinstanz prüfte demgegenüber eine Frage, für die Art. 6 EMRK keine Grundlage bietet: Ob die *Rechtsbegehren* der Beschwerdeführerinnen unmittelbar bedeutend seien für eine *Treibhausgasreduktion*. Nur schon deshalb kam die Vorinstanz zum falschen Schluss.
- Zudem führen die Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen entgegen der Vorinstanz tatsächlich zu einer Verminderung von Treibhausgasen, was gerade am Beispiel der Messungen der CO₂-Emissionen von Personenwagen bestens zu sehen ist. Würden die Importeure von Personenwagen verpflichtet, statt fiktive Messdaten anzugeben dem tatsächlichen Ausstoss entsprechende Messungen vorzunehmen, würde dies ohne Weiteres direkt zu einer Reduktion von Treibhausgasen führen.
149. Wie gezeigt folgt aus all diesen Ausführungen, dass die Vorinstanz die falsche Frage prüfte – und diese falsche Frage falsch beantwortete. Die Vorinstanz verletzte damit Art. 6 EMRK.

2.6.3 Verletzung von Art. 13 EMRK (E. 8.4)

150. Die Vorinstanz bemerkt schliesslich schon fast nebenbei, dass «bei diesem [in Bezug auf Art. 6 EMRK ablehnenden] Ergebnis» auch «keine Prüfung von Art. 13 EMRK erforderlich» sei (Einfügung hinzugefügt). Auch dies ist falsch.
151. Es gibt zahlreiche Gründe für die Anwendbarkeit von Art. 13 EMRK, auch in Fällen, wo Art. 6 EMRK anwendbar sein *könnte*, aber dessen Verletzung schliesslich abgelehnt wird:

So steht, wie der EGMR in *Kudla v. Poland* ausführte, der Wortlaut von Art. 13 EMRK genauso wenig dagegen wie die Entstehungsgeschichte.¹²⁰ Auch das System des Menschenrechtsschutzes spricht dafür, implizite Beschränkungen von Art. 13 EMRK auf ein Minimum zu reduzieren.¹²¹ Schliesslich soll Art. 13 EMRK eine *zusätzliche* Garantie darstellen.¹²²

152. In der Rechtsprechung des EGMR finden sich verschiedene Fälle, in denen das Gericht, nachdem es eine Verletzung von Art. 6 EMRK verneint hat, ohne Weiteres zur Prüfung von Art. 13 EMRK übergegangen ist (natürlich nicht, ohne vorher die geltend gemachte innerstaatliche Verletzung von Art. 8 EMRK zu prüfen), so etwa *Ivan Atanasov gegen Bulgarien* von 2010 oder *Hardy and Maile v. The United Kingdom* von 2012.¹²³
153. Entsprechend *verstärkt* Art. 13 EMRK gemäss PETERS und PETERS/ALTWICK Art. 6 EMRK – und wird demnach von Art. 6 EMRK *nicht absorbiert*.¹²⁴ So auch MIESLER/VOGLER: Der EGMR verstehe das Verhältnis von Art. 6 und Art. 13 nicht als ein ausschliessendes; Art. 13 EMRK ergänze die materiellen Rechte, wohingegen Art. 6 EMRK Verfahrensrecht sei.¹²⁵ Nach KLEY kommt Art. 13 EMRK *gerade* bei angenommener Nichtanwendbarkeit von Art. 6 EMRK zur Anwendung.¹²⁶
154. An diesem Ergebnis vermögen die von der Vorinstanz zitierten Quellen nichts zu ändern:
- Gemäss MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG geht zwar Art. 6 EMRK dem Art. 13 EMRK vor mit der Folge, dass eine Prüfung von Art. 13

¹²⁰ *Kudla v. Poland* (GK), Dossiernummer 30210/96, 26. Oktober 2010, Paragraph 151: «The Court finds nothing in the letter of Article 13 to ground a principle whereby there is no scope for its application in relation to any of the aspects of the <right to a court> embodied in Article 6 § 1. Nor can any suggestion of such a limitation on the operation of Article 13 be found in its drafting history.»

¹²¹ *Kudla v. Poland* (GK), Dossiernummer 30210/96, 26. Oktober 2010, Paragraph 152: «(...) the place of Article 13 in the scheme of human rights protection set up by the Convention would argue in favour of implied restrictions of Article 13 being kept to a minimum.»

¹²² Vgl. hierzu PETERS ANNE, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, München 2003, S. 141.

¹²³ *Ivan Atanasov gegen Bulgarien*, Dossiernummer 12853/03, Paragraph 89 ff. zu Art. 6 EMRK und Paragraph 100 ff. zu Art. 13 EMRK; *Hardy and Maile v. The United Kingdom*, Dossiernummer 31965/07), Paragraph 251 zu Art. 6 EMRK, Paragraph 254 f. zu Art. 13 EMRK.

¹²⁴ PETERS (Fn. 122), S. 141; PETERS ANNE/ALTWICKER TILMANN, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. A. 2012, S. 174.

¹²⁵ MIEHSLER HERBERT/VOGLER THEO, in: PABEL KATHARINA/SCHMAHL STEFANIE (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Köln 2017, Art. 6 N 281, mit Verweisen auf die Rechtsprechung des EGMR.

¹²⁶ KLEY (Fn. 112), Ziff. IV.

EMRK nicht mehr erforderlich sei, wenn keine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 wegen fehlendem Zugang zu einem Gericht festgestellt werde.¹²⁷ MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG verweisen dazu auf *Castren-Niniou gegen Griechenland*.¹²⁸ In diesem Fall verhielt es sich aber *gerade umgekehrt*: Der EGMR hat eine Verletzung von Art. 6 EMRK festgestellt, weshalb eine Prüfung von Art. 13 EMRK obsolet war.

- FROWEIN/PEUKERT stützen ihre Meinung auf zwei Entscheide des EGMR aus den Jahren 1982 und 1983.¹²⁹ Der EGMR hat allerdings mit *Kudla v. Polen* im Jahr 2000 seine diesbezügliche frühere Rechtsprechung aufgegeben und angepasst.¹³⁰

Damit stützen die von der Vorinstanz herangezogene Literatur und die dort besprochene Praxis die vorinstanzlichen Schlussfolgerungen in diesem Zusammenhang in keiner Weise.

155. *Zwischenfazit*: Art. 13 EMRK gelangt *gerade dann* zur Anwendung, wenn das angerufene Gericht Art. 6 EMRK wider Erwarten als nicht verletzt beurteilen sollte.

Entsprechend wäre Art. 13 EMRK einer *inhaltlichen Prüfung* zuzuführen: Nach Art. 13 EMRK hat, wer sich in den durch die Konvention garantierten Rechten und Freiheiten *in vertretbarer Weise für beeinträchtigt hält*, Anspruch darauf, bei einer nationalen Instanz eine wirksame Beschwerde einlegen zu können.¹³¹ Diese Voraussetzung ist vorliegend gegeben: Die Beschwerdeführerinnen sind mehr als bloss «in vertretbarer Weise» in ihrem Recht auf Leben nach Art. 2 Abs. 1 EMRK (oben Ziff. 2.5.2.2) sowie in ihrem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 Abs. 1 EMRK (oben Ziff. 2.5.2.3) beeinträchtigt.

156. Da der Beschwerdegegner auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen nach Art. 25a VwVG nicht eingetreten ist und die Vorinstanz diesen Nichteintre-

¹²⁷ MEYER-LADEWIG JENS/HARRENDORF STEFAN/KÖNIG STEFAN, in MEYER-LADEWIG JENS /NETTESHEIM MARTIN/VON RAUMER STEFAN (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention EMRK, Handkommentar, 4. A. 2017, Art. 6 Rz. 253.

¹²⁸ *Castren-Niniou gegen Griechenland*, Dossier Nr. 43837/02, 9. Juni 2005, Rn. 33.

¹²⁹ In welchen im Übrigen ebenfalls eine Verletzung von Art. 6 EMRK vorgelegen hat und es sich deshalb erübrigte, Art. 13 EMRK zu prüfen.

¹³⁰ *Kudla v. Poland* (GK), Dossiernummer 30210/96, 26. Oktober 2010; PETERS/ALTWICKER (Fn. 124), S. 174.

¹³¹ BGE 129 II 193 E. 3.1.

tensentscheid geschützt hat, sind die von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten Grund- und Menschenrechtsverletzungen bis heute nicht *materiell beurteilt worden*. Art. 13 EMRK wird aber verletzt, wenn vor den nationalen Instanzen nicht geprüft werden kann bzw. der Prüfungsumfang der staatlichen Gerichte nicht ausreichend war für die Prüfung, ob eine EMRK-Garantie verletzt ist.¹³²

157. Der Beschwerdegegner wie auch die Vorinstanz haben damit *mindestens* Art. 13 EMRK verletzt, sollte das angerufene Gericht wider Erwarten zum Schluss kommen, dass keine zivilrechtliche Streitigkeit im Sinne von Art. 6 EMRK vorliegt.

2.6.4 Exkurs: Opfereigenschaft der Beschwerdeführerinnen

158. Die Vorinstanz prüft Art. 6 EMRK wie gezeigt zu Unrecht im Zusammenhang mit Art. 34 EMRK (oben Ziff. 2.6.2.4). Die von der Vorinstanz getroffene Schlussfolgerung deckt sich genauso wenig mit Art. 34 EMRK. Die Beschwerdeführerinnen zeigen im Folgenden auf, dass sie Opfer einer Konventionsverletzung im Sinne von Art. 34 EMRK i.V.m. Art. 2 und 8 EMRK sind.
159. Die Opfereigenschaft im Sinne von Art. 34 EMRK muss erst im Rahmen eines Verfahrens vor dem EGMR dargelegt werden. Doch die Beschwerdeführerinnen haben bereits in ihrem Gesuch Ziff. 7.6 aufgezeigt, dass sie Opfer der geltend gemachten Konventionsverletzungen sind (vgl. zu den Konventionsverletzungen oben Ziff. 2.5.2.2 und 2.5.2.3).

Denn es besteht eine hinreichende enge Verbindung¹³³ im Sinne von Art. 34 EMRK zwischen

- den Unterlassungen des Beschwerdegegners im Klimaschutz (Abweichung vom Pariser Übereinkommen, vorn Ziff. 2.3.1 und

¹³² Vgl. *Hatton u.a. gegen Vereinigtes Königreich (GK)*, Dossiernummer 36022/97, Paragraph 141 f.

¹³³ Das Kriterium der «engen Verbindung» wird vom EGMR nicht starr, mechanisch und unflexibel angewendet, vgl. *Zakharov v. Russia (GC)*, Dossiernummer 47143/06, Paragraph 164.

- 2.3.2), der EMRK- und verfassungswidrigen Klimagesetzgebung (vorne 2.5.2)¹³⁴ und
- der Erhöhung der Mortalität sowie der aktuellen und künftigen Beeinträchtigungen der Gesundheit der Beschwerdeführerinnen, welche die Beschwerdeführerinnen vorne Ziff. 2.3.3 nachgewiesen haben.
160. Sowohl die starke Akzentuierung von Hitzeperioden bei Abweichung von den Zielen des Pariser Übereinkommens (oben Ziff. 2.3.1 und 2.3.2) wie auch die Erhöhung der Mortalität und des Risikos von Gesundheitsschäden während Hitzeperioden (oben Ziff. 2.3.3) wurden von den Beschwerdeführerinnen im Einzelnen aufgezeigt. Diese Sachverhaltsfeststellungen beruhen auf klarer wissenschaftlicher Evidenz, sind damit klar vorhersehbar und für die Betroffenen in der Wirkung schwerwiegend oder gar – zumindest im Todesfall – irreparabel.¹³⁵
161. Auch *potentielle* Opfer sind Opfer im Sinne von Art. 34 EMRK, wenn die künftige Verletzung von Konventionsrechten wie vorliegend (oben Ziff. 2.3.3) nachweislich wahrscheinlich ist.¹³⁶ Der EGMR stellte bereits 1992 fest, dass auch ein grösserer Opferkreis die Opfereigenschaft der Betroffenen (selbstverständlich) nicht ausschliesst: In *Open Door and Dublin Well Women v. Ireland* waren alle Frauen im gebärfähigen Alter Opfer i. S. der Konvention. Der EGMR befand, dass ein Verbot, über die Möglichkeiten der Abtreibung zu informieren, für schwangere Frauen eine Erhöhung des gesundheitlichen Risikos bewirkt, da diese eine Abtreibung möglicherweise erst in einem späteren Stadium vornehmen lassen. Den Einwand der iri-

¹³⁴ Vgl. zu den Opfern generell-abstrakter Regelungen *Zakharov v. Russia* (GC), Dossiernummer 47143/06, Paragraph 171: «Accordingly, the Court accepts that an applicant can claim to be the victim of a violation occasioned by the mere existence of secret surveillance measures, or legislation permitting secret surveillance measures.»

¹³⁵ Vgl. hierzu *Soering v. The United Kingdom*, Dossiernummer 14038/88, Paragraph 90; *Di Sarno and Others v. Italy*, Dossiernummer 30765/08, wo der EGMR die Opfereigenschaft von Beschwerdeführenden anerkannte, die lediglich in dem von der Müllkrise betroffenen Ort arbeiteten, aber nicht dort lebten; vgl. auch BRAIG (Fn. 119), S. 225; KLEY (Fn. 112), Ziff. I und III.C.

¹³⁶ EGMR, Practical Guide on Admissibility Criteria, 30. April 2018, S. 12 f., abrufbar unter https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf mit Verweisen auf die Rechtsprechung, z.B. *Zakharov v. Russia* (GC), Dossiernummer 47143/06, Paragraph 173–178, *Klass v. Federal Republic of Germany*, Dossiernummer 5029/71, Paragraph 36–38.

schen Regierung, es läge eine *actio popularis* vor, liess der EGMR nicht gelten.¹³⁷

162. Würde man den Gesuchstellerinnen die Opfereigenschaft im Sinne von Art. 34 EMRK absprechen, käme diese Eigenschaft im Zusammenhang mit dem immanent diffusen und komplexen, aber die Menschenrechte unbestrittenermassen stark tangierenden Phänomen der Klimaerwärmung (vgl. Präambel des Klimaübereinkommens von Paris und vorn Rz. 84) kaum jemandem zu. Im Ergebnis bliebe der Klimabereich aus Menschenrechtssicht rechtsfreier Raum, was vor dem Hintergrund der EGMR-Praxis in vergleichbaren umweltrechtlichen Fällen, beispielsweise *M. Özel and Others v. Turkey*¹³⁸, nicht zutreffend sein kann.

3. Ergebnis

163. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass
- die vorliegende Beschwerde aufgrund der anhaltenden Akzentuierung der Lebens- und Gesundheitsgefährdung und der an die Jahre 2020 und 2030 geknüpften Rechtsbegehren dringlich ist (Rz. 9 ff.),
 - die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt in weiten Teilen mangelhaft dar- und festgestellt hat (Ziff. 1.4),
 - die Beschwerdeführerinnen dem angerufenen Gericht den rechtserheblichen Sachverhalt deshalb in gedrängter Form nochmals darlegen (Ziff. 2.3),
 - der Beschwerdegegner wie auch die Vorinstanz das rechtliche Gehör (Art. 29 BV, Art. 6 EMRK) der Beschwerdeführerinnen verletzt haben (Ziff. 2.4),
 - die Vorinstanz Art. 25a VwVG verletzt hat, indem sie nicht geprüft hat, ob die Beschwerdeführerinnen ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung des Gesuchs haben und sie in ihren Rechten und Pflichten berührt sind, wobei die Beschwerdeführerinnen mindestens vertretbar geltend machen können, dass der von den Un-

¹³⁷ *Open Door and Dublin Well Women v. Ireland*, Dossiernummer 14234/88.

¹³⁸ *M. Özel and Others v. Turkey*, Dossiernummer 14350/05.

- terlassungen im Klimaschutz ausgehende Reflex grundrechtsrelevant ist (Ziff. 2.5.2),
- die Vorinstanz Art. 25a VwVG ausserdem verletzt hat, weil sie in ihrer Beurteilung nicht berücksichtigt, dass die Beschwerdeführerinnen deutlich stärker als die Allgemeinheit dem Risiko exponiert sind, während klimawandelbedingten Hitzeperioden zu sterben oder in ihrer körperlichen Integrität verletzt zu werden, und damit im Sinne von Art. 25a VwVG besonders betroffen sind (Ziff. 2.5.3),
 - die Vorinstanz Art. 6 EMRK verletzt hat, indem sie die unter Art. 6 EMRK entscheidende Verbindung zwischen dem Ausgang des Streits und dem nationalen Recht wie auch das angerufene nationale Recht nicht geprüft hat und damit zu einem falschen Ergebnis gelangt ist (Ziff. 2.6.2),
 - die Vorinstanz Art. 13 EMRK verletzt hat, indem sie diese Bestimmung fälschlicherweise für nicht anwendbar erklärt und sie nicht materiell – im Zusammenhang mit Art. 2 und 8 EMRK – geprüft hat (Ziff. 2.6.3).

Damit sind die eingangs gestellten Rechtsbegehren begründet.

164. Entsprechend diesem Ergebnis ist den Beschwerdeführerinnen eine angemessene Parteientschädigung sowohl für das Verfahren vor Bundesgericht wie auch vor Bundesverwaltungsgericht zuzusprechen (Rechtsbegehren 3).

Aus all diesen Gründen ersuchen wir Sie höflich um Gutheissung der eingangs gestellten Rechtsbegehren.

Mit freundlichen Grüssen

RAin Dr. Ursula Brunner

RAin Cordelia C. Bähr

RA Martin Looser

sechsfach

Beilagen gemäss separatem Verzeichnis

Beilagenverzeichnis

1. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. November 2018
2. Verzeichnis der in den Fussnoten zum Beweis offerierten Materialien
3. Aerzteblatt, Hitzewelle macht Frauen stärker zu schaffen als Männern, 31. Juli 2018
4. BAFU, Treibhausgasemissionen leicht höher als im Vorjahr, 13. April 2018
5. BFE und ASTRA, Einführung WLTP in der Schweiz, FAQ, Juni 2018
6. BFS, Treibhausgasemissionen in der Schweiz. Entwicklung in CO₂-Äquivalente und Emissionen nach Sektoren, 2. Mai 2018
7. IPCC, Special Report, Global Warming of 1,5 °C, Summary for Policy Makers, C.1
8. IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5 °C, Kapitel 3.4.7.1
9. Regierungsstatthalteramt Bern, Entscheid vom 13. März 2008/stb vbv 8.9.9 / 20 – 2007
10. SRF, UNO-Klimakonferenz, «Für die Schweiz ist der Beschluss ein Problem», 16. Dezember 2018
11. VICEDO-CABRERA ANA MARIA ET AL., Temperature-related mortality impacts under and beyond Paris Agreement climate change scenarios, Climatic Change, 13. September 2018
12. WATTS ET AL., The 2018 report of the Lancet Countdown on health and climate change: Shaping the health of nations for centuries to come, The Lancet, Vol. 392, Dezember 2018
13. ZHANG ET AL., Global climate change: impact of heat waves under different definitions on daily mortality in Wuhan, China, Global Health Research and Policy, 2017 2:10, 5. April 2017

Inhalt

1.	Formelles	3
1.1	Allgemeine Voraussetzungen	3
1.2	Legitimation der Beschwerdeführerinnen.....	5
1.3	Bemerkungen zu den Anträgen, insbesondere zur Dringlichkeit.....	6
1.4	Mangelhafte Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz	8
2.	Materielles	11
2.1	Prozessgeschichte	11
2.2	Gegenstand der vorliegenden Beschwerde.....	15
2.3	Rechtserheblicher Sachverhalt	17
2.3.1	Klimaschutz: Nötige Reduktionsleistung der Schweiz	17
2.3.2	Klimaschutz: Ungenügen der Massnahmen und des Vollzugs	20
2.3.3	Hitzeperioden verursachen Hitzetote und Kranke, gerade unter älteren Frauen	22
2.4	Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 6 EMRK).....	28
2.4.1	Rechtliches zum rechtlichen Gehör	28
2.4.2	Gehörsverletzung durch den Beschwerdegegner (E. 3).....	29
2.4.3	Gehörsverletzung durch die Vorinstanz (E. 5–8).....	29
2.5	Verletzung des Anspruchs auf Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 25a VwVG (E. 5–7)	31
2.5.1	Vorbemerkungen.....	31
2.5.2	Schutzwürdiges Interesse sowie Berührtsein in Rechten und Pflichten.....	32
2.5.2.1	Verletzung des Rechts auf Leben der Beschwerdeführerinnen (Art. 10 BV).....	33
2.5.2.2	Verletzung des Rechts auf Leben der Beschwerdeführerinnen (Art. 2 EMRK)	37
2.5.2.3	Verletzung der Freiheit des Privat- und Familienlebens der Beschwerdeführerinnen (Art. 8 EMRK)	39
2.5.3	Besondere Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen	41
2.5.3.1	Rechtliche Darlegungen der Vorinstanz (E. 7.2 und 7.3)....	41
2.5.3.2	Rechtsverletzende und willkürliche Subsumtion der Vorinstanz (E. 7.4.3)	46
2.5.4	Auslegung von Art. 25a VwVG im Sinne der Aarhus-Konvention und der EMRK.....	50
2.5.5	Gesamtfazit zum Teil 2.5.....	51
2.6	Verletzung des konventionsrechtlichen Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz (E. 8)	51
2.6.1	Vorbemerkungen.....	51
2.6.2	Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK	53
2.6.2.1	Keine Prüfung der Frage, ob zwischen dem nationalen Recht und dem Prozessausgang eine genügend enge Verbindung besteht (E. 8.3)	53

a.	Begründung der Vorinstanz.....	53
b.	Ausgang des Streits	54
c.	Nationales Recht	59
d.	Direkte Verbindung zwischen der Reduktion von Treibhausgasemissionen und dem Schutz des Lebens	60
2.6.2.2	Streitigkeit «echter und ernsthafter Natur» im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK (E. 8.2)	61
2.6.2.3	Art. 6 EMRK und Allgemeininteressen	62
2.6.2.4	Auslegung von Art. 6 EMKR im Lichte von Art. 34 EMRK? ..	63
2.6.2.5	Quintessenz zur Verletzung von Art. 6 EMRK	65
2.6.3	Verletzung von Art. 13 EMRK (E. 8.4)	65
2.6.4	Exkurs: Opfereigenschaft der Beschwerdeführerinnen.....	68
3.	Ergebnis.....	70
	Beilagenverzeichnis	73