



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ

Vertretung der Schweiz vor dem EGMR, dem CAT, dem CEDAW, dem CERD und dem CRC

P.P. CH-3003 Bern

POST CH AG

BJ; bj-sim

Frau
Olga Chernishova
Stellvertretende Kanzlerin
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Europarat
F-67075 Strasbourg Cedex

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1
Ihr Zeichen: ECHR-LE4.1iG OBS IMSI CHB DAR/elf
Unser Zeichen: F.2021/3
Bern, 16. Juli 2021

Beschwerde Nr. 53600/20 – Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen Schweiz Stellungnahme der Schweizer Regierung zur Zulässigkeit und zur Hauptsache

Sehr geehrte Frau stellvertretende Kanzlerin

Mit Schreiben vom 25. März 2021 haben Sie uns mitgeteilt, dass die genannte Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (im Folgenden: der Gerichtshof) hängig ist. Sie haben uns aufgefordert, innert einer Frist bis zum 16. Juli 2021 schriftlich eine Sachverhaltsdarstellung sowie unsere Stellungnahme zur Zulässigkeit und Begründetheit dieser Beschwerde einzureichen.

Wir sind aufgefordert, folgende Fragen zu beantworten:

1. *Können der beschwerdeführende Verein (Beschwerdeführerin 1) und die Beschwerdeführerinnen 2 bis 5 (natürliche Personen) als gegenwärtige oder potenzielle Opfer im Sinne von Artikel 34 der Konvention in der Auslegung durch den Gerichtshof angesehen werden, die in einem ihrer vorliegend geltend gemachten Rechte der Konvention verletzt wurden, weil die Schweizer Behörden es unterlassen haben, sie wirksam gegen die Auswirkungen der Klimaerwärmung zu schützen?*

Haben die Beschwerdeführerinnen insbesondere unmittelbar oder mittelbar und ernsthaft die Folgen der behaupteten unzureichenden Handlung oder Untätigkeit des beklagten Staats erlitten?

2. *Falls die Frage 1 bejaht wird, liegt vorliegend eine Verletzung von Artikel 2 und 8 der Konvention vor?*

Bundesamt für Justiz BJ
Alain Chablais, Dr. iur.
Bundesrain 20, 3003 Bern
Tel. +41 58 467 62 86, Fax +41 58 462 78 79
alain.chablais@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch



Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

- 2.1. *Waren diese Bestimmungen im Einzelfall anwendbar?*
- 2.2. *Ist der beklagte Staat seinen positiven Verpflichtungen, das Leben (Artikel 2) und/oder die Achtung des Privat- und Familienlebens einschliesslich der Wohnung (Artikel 8) der Beschwerdeführerinnen wirksam zu schützen, nicht nachgekommen?*
- 2.3. *Ist der beklagte Staat angesichts seines Ermessensspielraums im Umweltbereich insbesondere seinen Verpflichtungen aus den geltend gemachten Konventionsgarantien nachgekommen, und zwar im Lichte der einschlägigen Bestimmungen und Grundsätze des internationalen Umweltrechts, wie dem Vorsorgeprinzip und dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit? Hat er in diesem Zusammenhang geeignete Regelungen getroffen und diese durch geeignete und ausreichende Massnahmen umgesetzt, um die Ziele zur Bekämpfung der Klimaerwärmung zu erreichen (siehe z. B. Tatar gegen Rumänien, Nr. 67021/01, §§ 109 und 120, 27. Januar 2009, und Greenpeace E. V. u. a. gegen Deutschland (Entscheidung), Nr. 18215/06, 19. Mai 2009)?*
3. *Wurde das Recht auf Zugang zu einem Gericht im Sinne von Artikel 6 der Konvention verletzt?*
 - 3.1. *War diese Bestimmung im zivilen Bereich anwendbar?*
 - 3.2. *Hatten die Beschwerdeführerinnen einen effektiven Rechtsweg zur Geltendmachung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche (vgl. z. B. Naït-Liman gegen Schweiz [GK], Nr. 51357/07, § 113, 15. März 2018)?*
4. *Stand den Beschwerdeführerinnen eine wirksame Beschwerde im Sinne von Artikel 13 der Konvention in Bezug auf die behaupteten Verstösse gegen die Artikel 2 und 8 zur Verfügung?*

Die schweizerische Regierung nimmt innert der vom Gerichtshof gesetzten Frist wie folgt Stellung:

I. Einleitende Bemerkungen

1. Die Klimaerwärmung ist ein globales Phänomen, das zweifellos eine der grössten Herausforderungen für die Menschheit darstellt. Seine Auswirkungen sind in vielen Regionen der Welt bereits spürbar und werden in den kommenden Jahren und Jahrzehnten noch deutlicher spürbar sein. Angesichts der Schwere der derzeitigen Situation und der besorgniserregenden Zukunftsaussichten ist es dringend erforderlich, eine Reihe wirksamer Massnahmen zu ergreifen und umzusetzen, um diesem Phänomen entgegenzuwirken und seine Auswirkungen so gering wie möglich zu halten. Nur ein entschlossenes Handeln aller Staaten in Kombination mit Verhaltensänderungen privater Akteure und aller Bürgerinnen und Bürger kann zu dauerhaften Lösungen für diese immense Herausforderung führen.
2. Die Schweiz anerkennt seit langem die Bedeutung des Problems der Klimaerwärmung und hat sich auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Weise zur Bekämpfung dieses Problems verpflichtet. Als Alpenland ist die Schweiz vom Klimawandel besonders betroffen. Bundesrat und Parlament haben sich entschlossen, die Treibhausgasemissionen der Schweiz durch eine Totalrevision des CO₂-Gesetzes zu senken, mit der bis 2030 die

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Emissionen gegenüber 1990 um mindestens 50 Prozent gesenkt werden sollen. Das Schweizer Volk, das am 13. Juni 2021 in einem Referendum über diese Revisionsvorlage abstimmen musste, lehnte diese Revision jedoch mit schwacher Mehrheit ab.¹ Das geltende CO₂-Gesetz bleibt somit bis zu einer allfälligen späteren Anpassung in Kraft. Die Ablehnung dieser Revision ist jedoch kein Nein zum Klimaschutz.

Die Debatten im Vorfeld der Abstimmung und die Analyse der Beweggründe der Wähler haben deutlich gezeigt, dass ein Grossteil der Bevölkerung und der Gesellschaft die Klimaerwärmung bekämpfen will, aber nicht zwangsläufig mit den Instrumenten, die mit dieser Gesetzesrevision vorgesehen waren. Der Bundesrat hat diese Botschaft verstanden und wird die neuen Optionen mit allen Akteuren diskutieren; dies in dem Wissen, dass er rasch handeln muss.²

3. Die Schweizer Regierung ist sich bewusst, dass es in jeder demokratischen Gesellschaft durchaus legitim ist, dass sich Stimmen erheben, um die Staaten aufzufordern, mehr zu tun, um der Klimaerwärmung entgegenzuwirken, oder Kritik an Behörden zu üben, die der Untätigkeit in diesem Bereich verdächtigt werden. Dies kann den Gedankenaustausch nur bereichern, Lösungsansätze hervorbringen und letztlich dazu führen, dass die Behörden bei der Festlegung der zu treffenden Massnahmen die beste Balance finden. Das System der Konvention, dessen Eckpfeiler das Recht auf Individualbeschwerde ist, soll jedoch nicht zu einem Ort werden, an dem über nationale Massnahmen zur Bekämpfung der globalen Erwärmung entschieden wird. Dies entspricht dem Subsidiaritätsprinzip, das nach dem Inkrafttreten von Artikel 1 des Protokolls Nr. 15 zur Änderung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SEV Nr. 213) am 1. August 2021 in die Präambel der Konvention aufgenommen werden wird. Für die Festlegung und Wahl der zu treffenden Massnahmen sind die Regierung, die nationalen Parlamente und das Schweizer Volk zuständig.
4. Das politische System der Schweiz bietet mit seinen demokratischen Instrumenten genügend Möglichkeiten, solchen Anliegen Rechnung zu tragen. Eine «Vergerichtlichung» dieser Prozesse, bei der Urteile einer internationalen Gerichtsbarkeit der Regierung, dem Parlament oder dem Schweizer Volk höhere Ziele oder strengere Massnahmen vorschreiben würden, wenn sich dieses wie bei der Totalrevision des CO₂-Gesetzes mittels Referendum äussert, würde nur Spannungen unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung und des Subsidiaritätsprinzips schaffen. Ausserdem bestünde die Gefahr, die demokratische Diskussion zu umgehen und die Suche nach politisch akzeptablen Lösungen zu erschweren. Schliesslich ist anzumerken, dass der Gerichtshof nicht als oberstes Umwelt- oder Klimaschutzgericht agieren kann und mit Ausnahme der Konvention nicht für die Einhaltung internationaler Verträge oder Verpflichtungen zuständig ist.
5. Die vorliegende Angelegenheit eignet sich zudem ihrer Art nach nicht für eine Überprüfung der materiellen Garantien der Konvention im Rahmen des Klimawandels. Es handelt sich um verfahrenstechnische Fragen, und kein nationales Gericht hat sich zur Hauptsache der Rüge einer Verletzung der Artikel 2 und 8 der Konvention geäussert. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist es daher nicht Sache des Gerichtshofs, anstelle der nationalen Behörden über die materiellen Verpflichtungen der Konvention im Zusammenhang mit

¹ Volksabstimmung vom 13. Juni 2021, [CO₂-Gesetz \(admin.ch\)](#).

² Medienkonferenz des Bundesrates vom 13. Juni 2021, Bundesrätin Simonetta Sommaruga, 13.06.2021 – Medienkonferenz [des BR - YouTube](#).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

dem Klimawandel zu entscheiden.

II. Sachverhalt

A. Das Gesuch der Beschwerdeführerinnen um Entscheid

6. Am 25. November 2016 reichten die Beschwerdeführerinnen beim Bundesrat, beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) und beim Bundesamt für Energie (BFE) ein Gesuch nach Artikel 25a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG)³ ein (vgl. Beilage 14 der Beschwerde).

Sie beantragten eine Verfügung im Sinne von Art. 25a VwVG sowie Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 13 der Konvention. Sie stellten folgende Rechtsbegehren (nicht offizielle Übersetzung des beschwerdeführenden Vereins)⁴:

- «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 EMRKzu 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

³ [SR 172.021 - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren \(VwVG\) \(admin.ch\)](#).

⁴ Siehe die von dem beschwerdeführenden Verein veröffentlichte Übersetzung: [161124-Gesuch-um-Erlass-anfechtbarer-Verfuegung_final \(klimaseniorinnen.ch\)](#). Nur der deutsche Text ist verbindlich (siehe Beilage 14 der Beschwerde).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

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

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

der mittleren Temperatur und der mittleren Niederschlagsmenge auf die Forst- und Landwirtschaft, den Wintertourismus und die Wasserwirtschaft sowie auf das Auftreten von Naturgefahren (Murgänge, Hangrutsche, Überschwemmungsgefahr usw.) haben wird (Urteil des BVGer A-2992/2017 vom 27. November 2018, Erwägungsgründe 7.4.2 und 7.4.3, Beilage 17 der Beschwerde).

10. Am 21. Januar 2019 erhoben die Beschwerdeführerinnen eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (BGer). Sie ersuchten das BGer, das Urteil des BVGer aufzuheben und die Sache zur materiellen Beurteilung an das UVEK zurückzuweisen. Subsidiär zu diesem Rechtsbegehren beehrten sie die Aufhebung des angefochtenen Urteils und die Rückweisung der Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz (vgl. Beilage 18 der Beschwerde, S. 3).
11. Mit Urteil 1C_37/2019 vom 5. Mai 2020 wies das BGer die Beschwerde ab (vgl. Beilage 19 der Beschwerde und publiziert in [BGE 146 I 145](#)). In der Präambel weist das BGer darauf hin, dass Artikel 25a VwVG keine gesetzliche Grundlage für die Einreichung einer Popularbeschwerde darstellt und dass die Bürgerinnen oder Bürger durch Handlungen oder Unterlassungen der Behörden in ausreichendem Masse in ihren Rechten verletzt sein müssen, um nach dieser Vorschrift einen Anspruch auf eine Verfügung geltend machen zu können. Insbesondere weist das Bundesgericht darauf hin, dass Artikel 25a VwVG es erlaubt, eine rechtswidrige Unterlassung des Staates anzufechten, sofern für diesen eine spezifische Handlungspflicht besteht. Das Bundesgericht ist der Ansicht, dass es sich trotz der weit gefassten Bedeutung des Begriffs die Frage stellen kann, ob – wie im Fall der Reduktion der Treibhausgase – eine Reihe staatlicher Massnahmen zu einer bestimmten Thematik gestützt auf Artikel 25a VwVG gefordert werden kann. Weiter hält das Gericht fest, dass nach schweizerischem Verfassungsrecht Anträge auf eine bestimmte Gestaltung aktueller Politikbereiche grundsätzlich auf dem Weg der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten eingebracht werden. Schliesslich stellt das Gericht fest, dass das Bestehen von Rechten gemäss Art. 25a VwVG voraussetzt, dass die gesuchstellende Person in gewissem Masse in ihrer persönlichen Rechtssphäre beeinträchtigt ist, was bei den Beschwerdeführerinnen nicht der Fall ist, da diese von den vorgeworfenen Unterlassungen nicht mit der erforderlichen Intensität in ihren Grundrechten berührt sind (vgl. Urteil 1C_37/2019 des BGer vom 5. Mai 2019, Erwägungsgründe 4 und 5, Beilage 19 der Beschwerde).
12. Am 26. November 2020 reichten die Beschwerdeführerinnen die vorliegende Beschwerde beim Gerichtshof ein. Sie kritisieren im Wesentlichen, dass die Schweiz es versäumt hat, Klimaziele festzulegen, die mit dem internationalen Klimarecht und den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen vereinbar sind, und dass sie es versäumt hat, die zur Erreichung des Emissionsreduktionsziels für 2020 erforderlichen Massnahmen umzusetzen und durchzusetzen. Sie bemängeln zudem, dass die schweizerischen Gerichte ihnen kein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 25a VwVG zuerkannt hätten. Nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen habe die Schweiz somit gegen die Artikel 2, Artikel 6 Absatz 1, Artikel 8 und Artikel 13 der Konvention verstossen.

B. Die Klimapolitik in der Schweiz

13. In Bezug auf das Ausmass der Klimaerwärmung und ihre Auswirkungen in der Schweiz erachtet es die Regierung als sinnvoll, sich auf die offiziellen Informationen des BAFU zu stützen, das die zuständige Behörde für Umweltfragen und insbesondere für Klimafragen

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

ist. Die verfügbaren Indikatoren zeigen, dass die Schweiz vom Klimawandel besonders betroffen ist. Ein Bericht des BAFU und des Bundesamtes für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz aus dem Jahr 2020 mit dem Titel «[Klimawandel in der Schweiz](#)»⁶ beschreibt den Beitrag der Schweiz zu diesen Veränderungen, die Beobachtungen zum Klimazustand und dessen voraussichtliche künftige Entwicklung sowie die Auswirkungen des Klimawandels auf die natürlichen Systeme, die Gesellschaft und die Wirtschaft. Zudem werden die wichtigsten politischen Antworten und Massnahmen im Hinblick auf die Reduktion der Emissionen und die Anpassung an den Klimawandel präsentiert. Dem Bericht sind die folgenden Feststellungen zu entnehmen:

14. Der grösste Teil der CO₂-Emissionen in der Schweiz stammt aus dem Energieverbrauch. Gemäss dem nationalen Treibhausgasinventar haben sich die CO₂-Emissionen zwischen 1900 und 2018 um das Sechsfache erhöht, wobei die grösste Zunahme zwischen 1945 und 1970 zu verzeichnen war und danach das derzeitige hohe Niveau erreicht wurde. Diese Entwicklung ist vor allem auf ein starkes Wirtschaftswachstum und die rasche Zunahme des Strassenverkehrs zurückzuführen.
15. Die mittlere Temperatur in der Schweiz ist seit dem vorindustriellen Zeitalter um rund 2 °C gestiegen, doppelt so stark wie der durchschnittliche globale Anstieg (0,9 °C). Die wärmsten fünf Jahre der vorliegenden Messreihe (1864-2019) wurden alle nach 2010 registriert. Das 21. Jahrhundert verzeichnete neun der zehn wärmsten Jahre seit Beginn der Messungen im Jahr 1864. Starke Niederschläge haben an Häufigkeit und Intensität zugenommen.⁷
16. Die Auswirkungen des Klimawandels werden immer deutlicher sichtbar, insbesondere in eisbedeckten Regionen. Die Schweizer Gletscher ziehen sich seit über 100 Jahren langsam zurück. Der Volumenverlust hat sich in den letzten zehn Jahren auf durchschnittlich 2 % pro Jahr beschleunigt. Es ist davon auszugehen, dass bis Ende dieses Jahrhunderts im Alpenraum nur noch wenige Eisreste verbleiben werden.
17. Aufgrund der Trägheit des Klimasystems werden sich die Veränderungen fortsetzen, selbst wenn die Treibhausgasemissionen sofort gestoppt werden. Die Schweiz muss daher die vorhersehbaren Folgen frühzeitig antizipieren. Was sie tut:
 - 2012 verabschiedete der Bundesrat die Strategie «[Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz – Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder. Erster Teil der Strategie des Bundesrates](#)»⁸. Ziel dieser Strategie war es, Risiken zu minimieren, Chancen zu nutzen und die Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel zu erhöhen.
 - 2014 hat der Bundesrat den Bericht «[Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Aktionsplan 2014-2019. Zweiter Teil der Strategie des Bundesrates](#)» genehmigt.⁹ Der Aktionsplan 2014-2019 enthielt die Anpassungsmassnahmen der Bundesämter, um die Chancen des Klimawandels zu nutzen, Risiken zu minimieren und die Anpassungsfähigkeit von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt zu erhöhen.¹⁰

⁶ Der Bericht ist auf der Website des BAFU abrufbar: [de BAFU UZ 2013 Klimawandel bf.pdf](#).

⁷ Für einen Überblick über die in der Schweiz beobachtete Klimaentwicklung inkl. aktueller Klimakarten und Daten der Messstationen siehe die Angaben auf [Website des BAFU](#).

⁸ Siehe [BBI 2012 3777 - Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz – Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder. Erster Teil der Strategie des Bundesrates \(admin.ch\)](#).

⁹ BBI 2014 3625 - Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Aktionsplan 2014-2019. [Zweiter Teil der Strategie des Bundesrates \(admin.ch\)](#).

¹⁰ [Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Aktionsplan 2014–2019. Zweiter Teil der Strategie des Bundesrates vom 9. April](#)

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

- Am 27. Januar 2021 hat der Bundesrat die « [langfristige Klimastrategie der Schweiz](#) » verabschiedet, welche die klimapolitischen Leitlinien bis 2050 präsentiert und die strategischen Ziele für die verschiedenen Sektoren definiert. Aus dieser Strategie ergibt sich: «Die Totalrevision des CO₂-Gesetzes, die das Parlament in der Herbstsession 2020 beschlossen hat, legt den klimapolitischen Rahmen bis zum Jahr 2030 fest. Das neue CO₂-Gesetz ist eine zentrale Voraussetzung, damit die Schweiz ihr Klimaziel für das Jahr 2050 erreicht» (S. 6). Das neue CO₂-Gesetz, gegen das ein Referendum ergriffen wurde, zielte darauf ab, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um die Hälfte und die Treibhausgasemissionen bis 2050 auf netto Null zu senken.
- Am 13. Juni 2021 lehnte das Schweizer Volk das neue CO₂-Gesetz ab.¹¹ Das geltende CO₂-Gesetz bleibt somit in Kraft. Es sieht folgende hauptsächliche Massnahmen vor: Die CO₂-Abgabe (Art. 29 ff.), das Gebäudeprogramm (Art. 9 und 34), ein Emissionshandelssystem (Art. 15), die CO₂-Emissionsvorschriften für neue Personenwagen (Art. 10 ff.), die Pflicht der Treibstoffimporteure zur Kompensation ihrer CO₂-Emissionen (Art. 26 ff.), einen Technologiefonds (Art. 35) und das Klimaprogramm Bildung und Kommunikation (Art. 41).
- Nach der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 wies der Bundesrat darauf hin, dass er sich der Notwendigkeit eines raschen Handelns bewusst ist. Kurzfristig will er die unbestrittenen Instrumente verlängern. Mittelfristig muss die Schweiz Lösungen finden, und der Bundesrat wird die zur Verfügung stehenden Optionen mit allen Akteuren prüfen. Zudem will der Bundesrat in der Frage des Ausbaus der erneuerbaren Energien vorankommen.¹²

III. Innerstaatliches Recht und Praxis

A. Das Völkerrecht

a) *Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC)*¹³

18. Das am 9. Mai 1992 in New York abgeschlossene Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen wurde vom Parlament am 23. September 1993 genehmigt und die Ratifikationsurkunde von der Schweiz am 10. Dezember 1993 hinterlegt. Das UNFCCC ist für die Schweiz am 21. März 1994 in Kraft getreten. Es sieht insbesondere Folgendes vor:

Art. 2

Das Endziel dieses Übereinkommens und aller damit zusammenhängenden Rechtsinstrumente, welche die Konferenz der Vertragsparteien beschliesst, ist es, in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraums erreicht werden, der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann.

¹⁰ 2014, S. 4.

¹¹ Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 [CO₂-Gesetz \(admin.ch\)](#).

¹² Medienkonferenz des Bundesrates vom 13. Juni 2021, Bundesrätin Simonetta Sommaruga, [13.06.2021 – Medienkonferenz des BR - YouTube](#).

¹³ [SR 0.814.01 - Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992 über Klimaänderungen \(mit Anlagen\) \(admin.ch\)](#).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Art. 3

Bei ihren Massnahmen zur Verwirklichung des Zieles des Übereinkommens und zur Durchführung seiner Bestimmungen lassen sich die Vertragsparteien unter anderem von folgenden Grundsätzen leiten:

1. Die Vertragsparteien sollen auf der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten das Klimasystem zum Wohl heutiger und künftiger Generationen schützen. Folglich sollen die Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, bei der Bekämpfung der Klimaänderungen und ihrer nachteiligen Auswirkungen die Führung übernehmen.
2. Die speziellen Bedürfnisse und besonderen Gegebenheiten der Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, vor allem derjenigen, die besonders anfällig für die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen sind, sowie derjenigen Vertragsparteien, vor allem unter den Entwicklungsländern, die nach dem Übereinkommen eine unverhältnismässige oder ungewöhnliche Last zu tragen hätten, sollen voll berücksichtigt werden.
3. Die Vertragsparteien sollen Vorsorgemassnahmen treffen, um den Ursachen der Klimaänderungen vorzubeugen, sie zu verhindern oder so gering wie möglich zu halten und die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen abzuschwächen.

In Fällen, in denen ernsthafte oder nicht wiedergutzumachende Schäden drohen, soll das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewissheit nicht als Grund für das Aufschieben solcher Massnahmen dienen, wobei zu berücksichtigen ist, dass Politiken und Massnahmen zur Bewältigung der Klimaänderungen kostengünstig sein sollten, um weltweite Vorteile zu möglichst geringen Kosten zu gewährleisten. Zur Erreichung dieses Zweckes sollen Politiken und Massnahmen die unterschiedlichen sozioökonomischen Zusammenhänge berücksichtigen, umfassend sein, alle wichtigen Quellen, Senken und Speicher von Treibhausgasen und die Anpassungsmassnahmen erfassen sowie alle Wirtschaftsbereiche einschliessen. Bemühungen zur Bewältigung der Klimaänderungen können von interessierten Vertragsparteien gemeinsam unternommen werden.

4. Die Vertragsparteien haben das Recht, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern, und sollten dies tun. Politiken und Massnahmen zum Schutz des Klimasystems vor vom Menschen verursachten Veränderungen sollen den speziellen Verhältnissen jeder Vertragspartei angepasst sein und in die nationalen Entwicklungsprogramme eingebunden werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass wirtschaftliche Entwicklung eine wesentliche Voraussetzung für die Annahme von Massnahmen zur Bekämpfung der Klimaänderungen ist.
5. Die Vertragsparteien sollen zusammenarbeiten, um ein tragfähiges und offenes internationales Wirtschaftssystem zu fördern, das zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung in allen Vertragsparteien, insbesondere denjenigen, die Entwicklungsländer sind, führt und sie damit in die Lage versetzt, die Probleme der Klimaänderungen besser zu bewältigen. Massnahmen zur Bekämpfung der Klimaänderungen, einschliesslich einseitiger Massnahmen, sollen weder ein Mittel willkürlicher oder ungerechtfertigter Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels sein.

Art. 4

¹ Alle Vertragsparteien werden unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihrer speziellen nationalen und regionalen Entwicklungsprioritäten, Ziele und Gegebenheiten

- a) nach Artikel 12 nationale Verzeichnisse erstellen, in regelmässigen Abständen

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

aktualisieren, veröffentlichen und der Konferenz der Vertragsparteien zur Verfügung stellen, in denen die anthropogenen Emissionen aller nicht durch das Montrealer Protokoll⁷ geregelten Treibhausgase aus Quellen und der Abbau solcher Gase durch Senken aufgeführt sind, wobei von der Konferenz der Vertragsparteien zu vereinbarende, vergleichbare Methoden anzuwenden sind;

- b) nationale und gegebenenfalls regionale Programme erarbeiten, umsetzen, veröffentlichen und regelmässig aktualisieren, in denen Massnahmen zur Abschwächung der Klimaänderungen durch die Bekämpfung anthropogener Emissionen aller nicht durch das Montrealer Protokoll geregelten Treibhausgase aus Quellen und den Abbau solcher Gase durch Senken sowie Massnahmen zur Erleichterung einer angemessenen Anpassung an die Klimaänderungen vorgesehen sind;

(...)

*b) Pariser Klimaübereinkommen (Übereinkommen von Paris)*¹⁴

19. Das am 12. Dezember 2015 in Paris abgeschlossene Klimaübereinkommen wurde am 16. Juni 2017 vom Parlament genehmigt und die Ratifikationsurkunde am 6. Oktober 2017 von der Schweiz hinterlegt. Das Übereinkommen von Paris ist für die Schweiz am 5. November 2017 in Kraft getreten. Es sieht insbesondere Folgendes vor:

Art. 2

¹ Dieses Übereinkommen zielt darauf ab, durch Verbesserung der Durchführung des Rahmenübereinkommens einschliesslich seines Zieles die weltweite Reaktion auf die Bedrohung durch Klimaänderungen im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung und den Bemühungen zur Beseitigung der Armut zu verstärken, indem unter anderem:

- a) 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, da erkannt wurde, dass dies die Risiken und Auswirkungen der Klimaänderungen erheblich verringern würde;
- b) die Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen erhöht und die Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen sowie eine hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarme Entwicklung so gefördert wird, dass die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird;
- c) die Finanzmittelflüsse in Einklang gebracht werden mit einem Weg hin zu einer hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung.

² Dieses Übereinkommen wird als Ausdruck der Gerechtigkeit und des Grundsatzes der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten durchgeführt.

Art. 3

Zur Verwirklichung des in Artikel 2 genannten Zieles dieses Übereinkommens sind von allen Vertragsparteien als national festgelegte Beiträge zu der weltweiten Reaktion auf Klimaänderungen ehrgeizige Anstrengungen im Sinne der Artikel 4, 7, 9, 10, 11 und 13 zu unternehmen und zu übermitteln. Die Anstrengungen aller Vertragsparteien werden im Laufe der Zeit eine Steigerung darstellen, wobei die Notwendigkeit anerkannt wird, die Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, bei der wirksamen Durchführung dieses Übereinkommens zu unterstützen.

Art. 4

¹⁴ [SR 0.814.012 - Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 \(Klimaübereinkommen\) \(admin.ch\)](#).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

1. Zum Erreichen des in Artikel 2 genannten langfristigen Temperaturziels sind die Vertragsparteien bestrebt, so bald wie möglich den weltweiten Scheitelpunkt der Emissionen von Treibhausgasen zu erreichen, wobei anerkannt wird, dass der zeitliche Rahmen für das Erreichen des Scheitelpunkts bei den Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, grösser sein wird, und danach rasche Reduktionen im Einklang mit den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen herbeizuführen, um in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken auf der Grundlage der Gerechtigkeit und im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und der Bemühungen zur Beseitigung der Armut herzustellen.
2. Jede Vertragspartei erarbeitet, übermittelt und behält aufeinanderfolgende national festgelegte Beiträge bei, die sie zu erreichen beabsichtigt. Die Vertragsparteien ergreifen innerstaatliche Minderungsmaßnahmen, um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen.
3. Jeder nachfolgende national festgelegte Beitrag einer Vertragspartei wird eine Steigerung gegenüber ihrem zum fraglichen Zeitpunkt geltenden national festgelegten Beitrag darstellen und ihre grösstmögliche Ambition unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihrer jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten ausdrücken.
4. (...)
5. (...)
6. (...)
7. (...)
8. Bei der Übermittlung ihrer national festgelegten Beiträge stellen alle Vertragsparteien die erforderlichen Informationen zur Gewährleistung der Eindeutigkeit, Transparenz und Verständlichkeit in Übereinstimmung mit Beschluss 1/CP.21 und allen einschlägigen Beschlüssen der als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienenden Konferenz der Vertragsparteien zur Verfügung.
9. Jede Vertragspartei übermittelt alle fünf Jahre einen national festgelegten Beitrag in Übereinstimmung mit Beschluss 1/CP.21 und allen einschlägigen Beschlüssen der als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienenden Konferenz der Vertragsparteien; sie wird von den Ergebnissen der in Artikel 14 genannten weltweiten Bestandsaufnahme unterrichtet.
10. (...)
11. Eine Vertragspartei kann ihren bestehenden national festgelegten Beitrag jederzeit in Übereinstimmung mit den Leitlinien, die von der als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienenden Konferenz der Vertragsparteien beschlossen werden, anpassen, um ihr Ambitionsniveau anzuheben.
12. Die von den Vertragsparteien übermittelten national festgelegten Beiträge werden in ein vom Sekretariat geführtes öffentliches Register eingetragen.
13. Die Vertragsparteien rechnen über ihre national festgelegten Beiträge ab. Bei der Abrechnung über die anthropogenen Emissionen und den Abbau entsprechend ihren national festgelegten Beiträgen fördern die Vertragsparteien die Umweltintegrität, Transparenz, Genauigkeit, Vollständigkeit, Vergleichbarkeit sowie Konsistenz und gewährleisten die Vermeidung von Doppelzahlungen im Einklang mit den Leitlinien, die von der als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienenden Konferenz der Vertragsparteien beschlossen werden.
14. Im Zusammenhang mit ihren national festgelegten Beiträgen sollen die Vertragsparteien bei der Anerkennung und Umsetzung von Minderungsmaßnahmen im Hinblick auf die anthropogenen Emissionen und den Abbau, soweit angemessen, die aufgrund des Rahmenübereinkommens bestehenden Methoden und Leitlinien im

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Lichte des Absatzes 13 berücksichtigen.

15. (...)
16. (...)
17. (...)
18. (...)
19. Eingedenk des Artikels 2 und unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten sollen sich alle Vertragsparteien um die Ausarbeitung und Übermittlung langfristiger Strategien für eine hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarme Entwicklung bemühen.

Art. 13

1. Hiermit wird zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und zur Förderung einer wirksamen Umsetzung ein erweiterter Transparenzrahmen für Massnahmen und Unterstützung geschaffen, der durch eine inhärente Flexibilität die unterschiedlichen Kapazitäten der Vertragsparteien berücksichtigt und auf gemeinsamen Erfahrungen aufbaut.
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. Zweck des Rahmens für die Transparenz der Massnahmen ist es, als Beitrag zu der weltweiten Bestandsaufnahme nach Artikel 14 ein klares Verständnis zu vermitteln über die Massnahmen zur Bewältigung der Klimaänderungen im Lichte des Zieles des Rahmenübereinkommens nach dessen Artikel 2, unter anderem durch Verdeutlichung und Verfolgung der Fortschritte beim Erreichen der jeweiligen national festgelegten Beiträge der Vertragsparteien nach Artikel 4, und über die Anpassungsmassnahmen der Vertragsparteien nach Artikel 7, unter Einbeziehung der bewährten Verfahren, Prioritäten, Bedürfnisse und Lücken.
6. (...)
7. Jede Vertragspartei übermittelt regelmässig folgende Informationen:
 - a) einen nationalen Bericht mit einem Verzeichnis der anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und des Abbaus solcher Gase durch Senken, der anhand der von der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe für Klimaänderungen anerkannten und von der als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienenden Konferenz der Vertragsparteien vereinbarten Methoden der guten Praxis erstellt wird;
 - b) die erforderlichen Informationen zur Verfolgung der Fortschritte bei der Umsetzung und dem Erreichen ihres national festgelegten Beitrags nach Artikel 4.
8. (...)
9. (...)
10. (...)
11. Die von jeder Vertragspartei übermittelten Informationen nach den Absätzen 7 und 9 unterliegen einer technischen Überprüfung durch Sachverständige im Einklang mit Beschluss 1/CP.21. Bei den Vertragsparteien, die Entwicklungsländer und in Anbetracht ihrer Kapazitäten darauf angewiesen sind, umfasst der Überprüfungsprozess auch Hilfe bei der Bestimmung des Bedarfs im Bereich des Kapazitätsaufbaus. Ausserdem beteiligt sich jede Vertragspartei an einer vermittelnden multilateralen Erörterung der Fortschritte im Hinblick auf die Bemühungen nach Artikel 9 und auf die jeweilige Umsetzung und das Erreichen ihres national festgelegten Beitrags.

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

12. Die technische Überprüfung durch Sachverständige nach diesem Absatz besteht, soweit zutreffend, aus einer Prüfung der gewährten Unterstützung der Vertragspartei und ihrer Umsetzung und ihrem Erreichen ihres national festgelegten Beitrags. Die Überprüfung gibt ausserdem Aufschluss über verbesserungswürdige Bereiche bei der Vertragspartei und umfasst auch eine Prüfung, ob die Informationen mit den in Absatz 13 genannten Modalitäten, Verfahren und Leitlinien unter Berücksichtigung der dieser Vertragspartei nach Absatz 2 eingeräumten Flexibilität entsprechen. Besondere Aufmerksamkeit gebührt bei der Überprüfung den jeweiligen nationalen Fähigkeiten und Gegebenheiten der Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind.
13. (...)
14. (...)
15. (...)

Art. 14

1. Die als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienende Konferenz der Vertragsparteien führt in regelmässigen Abständen eine Bestandsaufnahme der Durchführung dieses Übereinkommens durch, um die gemeinsamen Fortschritte bei der Verwirklichung des Zwecks dieses Übereinkommens und seiner langfristigen Ziele zu bewerten (als «weltweite Bestandsaufnahme» bezeichnet). Sie handelt dabei in umfassender und vermittelnder Weise unter Berücksichtigung von Minderung, Anpassung und Mitteln zur Durchführung und Unterstützung sowie im Lichte der Gerechtigkeit und der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse.
2. Die als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienende Konferenz der Vertragsparteien führt ihre erste weltweite Bestandsaufnahme im Jahr 2023 und danach alle fünf Jahre durch, sofern sie nicht etwas anderes beschliesst.
3. Das Ergebnis der weltweiten Bestandsaufnahme dient zur Unterrichtung der Vertragsparteien für die auf nationaler Ebene zu entscheidende Aktualisierung und Verstärkung ihrer Massnahmen und ihrer Unterstützung im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens sowie für die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit bei Klimaschutzmassnahmen.

Art. 15

1. Hiermit wird ein Mechanismus zur Erleichterung der Durchführung und zur Förderung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Übereinkommens eingerichtet.
 2. Der in Absatz 1 genannte Mechanismus besteht aus einem Ausschuss, der sich aus Sachverständigen zusammensetzt, einen vermittelnden Charakter hat und in einer transparenten, als nicht streitig angelegten und nicht auf Strafen ausgerichteten Weise handelt. Der Ausschuss berücksichtigt besonders die jeweiligen nationalen Fähigkeiten und Gegebenheiten der Vertragsparteien.
 3. Der Ausschuss nimmt seine Aufgaben nach den Modalitäten und Verfahren wahr, die von der als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienenden Konferenz der Vertragsparteien auf ihrer ersten Tagung beschlossen werden, und erstattet dieser jährlich Bericht.
- c) *Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention)*¹⁵

20. Das am 25. Juni 1998 in Aarhus abgeschlossene Übereinkommen über den Zugang zu

¹⁵ [SR 0.814.07 - Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten \(Aarhus-Konvention\) \(admin.ch\)](#)

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten wurde vom Parlament am 27. September 2013 genehmigt und die Ratifikationsurkunde von der Schweiz am 3. März 2014 hinterlegt. Es ist für die Schweiz am 1. Juni 2014 in Kraft getreten. Es hat zum Ziel, das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu gewährleisten (Artikel 1). Insbesondere verpflichten sich die Vertragsstaaten, die für die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten erforderlichen Gesetzgebungs-, Regelungs- und sonstigen Massnahmen sowie geeignete Durchsetzungsmassnahmen zu ergreifen, um einen klaren, transparenten und einheitlichen Rahmen zu schaffen (Artikel 3 Absatz 1).

B. Das innerstaatliche Recht

a) *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)*¹⁶

21. Weder die BV noch das Bundesrecht im Allgemeinen enthalten eine Bestimmung, die ein Recht auf eine gesunde Umwelt statuiert. Die BV enthält jedoch eine Reihe von Grundrechten, die im Bereich des Umweltschutzes eine Rolle spielen. Sie legt zudem das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung fest, überträgt dem Bund eine konkurrenzierende Zuständigkeit für den Umweltschutz und definiert die Ziele der schweizerischen Energiepolitik. Darüber hinaus sieht sie politische Rechte vor, die eine sehr breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der öffentlichen Debatte und an der Gestaltung der Umweltpolitik ermöglichen:

Art. 10 Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit

¹ Jeder Mensch hat das Recht auf Leben. Die Todesstrafe ist verboten.

² Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit.

³ Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung sind verboten.

Art. 13 Schutz der Privatsphäre

¹ Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.

² (...)

Art. 29a Rechtsweggarantie

Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.

Art. 33 Petitionsrecht

¹ Jede Person hat das Recht, Petitionen an Behörden zu richten; es dürfen ihr daraus keine Nachteile erwachsen.

² Die Behörden haben von Petitionen Kenntnis zu nehmen.

Art. 34 Politische Rechte

¹ Die politischen Rechte sind gewährleistet.

² Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

Art. 73 Nachhaltigkeit

¹⁶ SR 101 - Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (admin.ch).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.

Art. 74 Umweltschutz

- ¹ Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen.
- ² Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.
- ³ Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

Art. 89 Energiepolitik

- ¹ Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch.
- ² Der Bund legt Grundsätze fest über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch.
- ³ Der Bund erlässt Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten. Er fördert die Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien.
- ⁴ Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig.
- ⁵ Der Bund trägt in seiner Energiepolitik den Anstrengungen der Kantone und Gemeinden sowie der Wirtschaft Rechnung; er berücksichtigt die Verhältnisse in den einzelnen Landesgegenden und die wirtschaftliche Tragbarkeit.

Art. 136 Politische Rechte

- ¹ Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.
- ² Sie können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.

Art. 138 Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung

- ¹ 100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative eine Totalrevision der Bundesverfassung vorschlagen.
- ² Dieses Begehren ist dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.

Art. 139 Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

- ¹ 100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.
- ² Die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung kann die Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs haben.
- ³ Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.
- ⁴ Ist die Bundesversammlung mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung einverstanden, so arbeitet sie die Teilrevision im Sinn der Initiative aus und unterbreitet sie Volk und Ständen zur Abstimmung. Lehnt sie die Initiative ab, so unterbreitet sie diese dem Volk zur Abstimmung; das Volk entscheidet, ob der Initiative Folge zu geben ist. Stimmt es zu, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus.
- ⁵ Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird Volk und Ständen zur

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung empfiehlt die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung. Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

Art. 160 Initiativrecht und Antragsrecht

- ¹ Jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und jedem Kanton steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten.
- ² Die Ratsmitglieder und der Bundesrat haben das Recht, zu einem in Beratung stehenden Geschäft Anträge zu stellen.

Art. 190 Massgebendes Recht

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

b) *Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG)¹⁷*

Art. 25a Verfügung über Realakte

- ¹ 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, verlangen, dass sie:
 - a. widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft;
 - b. die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt;
 - c. die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt.
- ² Die Behörde entscheidet durch Verfügung.

Art. 44 Grundsatz

Die Verfügung unterliegt der Beschwerde.

Art. 48 Beschwerdelegitimation

- ¹ Zur Beschwerde ist berechtigt, wer:
 - a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat;
 - b. durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist; und
 - c. ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.
- ² Zur Beschwerde berechtigt sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt.

c) *Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (VIG)¹⁸*

Art. 1 Geltungsbereich

- ¹ Dieses Gesetz regelt die Grundzüge des Vernehmlassungsverfahrens.
- ² Es gilt für Vernehmlassungsverfahren, die vom Bundesrat, von einem Departement, der Bundeskanzlei, einer Einheit der Bundesverwaltung oder einer parlamentarischen Kommission eröffnet werden.

Art. 2 Zweck des Vernehmlassungsverfahrens

- ¹ Das Vernehmlassungsverfahren bezweckt die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes.
- ² Es soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes.

Art. 3 Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens

¹⁷ [SR 172.021 - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren \(VwVG\) \(admin.ch\).](#)

¹⁸ [SR 172.061 - Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren \(Vernehmlassungsgesetz, VIG\) \(admin.ch\).](#)

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

¹ Ein Vernehmlassungsverfahren findet statt bei der Vorbereitung von:

- a. (...)
- b. Gesetzesvorlagen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung;
- c. völkerrechtlichen Verträgen, die nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b oder nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung dem Referendum unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen;
- d. Verordnungen und anderen Vorhaben, die von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind;
- (...)

² Eine Vernehmlassung kann auch bei Vorhaben durchgeführt werden, die keine der Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllen.

Art. 4 Teilnahme

¹ Jede Person und jede Organisation kann sich an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen und eine Stellungnahme einreichen.

² Zur Stellungnahme eingeladen werden:

- a. Kantonsregierungen;
- b. die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien;
- c. die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete;
- d. die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft;
- e. die im Einzelfall interessierten ausserparlamentarischen Kommissionen und weiteren Kreise.

³ Die Bundeskanzlei führt die Liste der Vernehmlassungsadressaten nach Absatz 2 Buchstaben a–d.

Art. 8 Behandlung der Stellungnahmen

¹ Die Stellungnahmen werden zur Kenntnis genommen, gewichtet und ausgewertet.

² Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden in einem Bericht zusammengefasst.

Art. 9 Öffentlichkeit

¹ Öffentlich zugänglich sind:

- a. die Vernehmlassungsunterlagen sowie alle Dokumente, Stellungnahmen oder Gutachten, die im erläuternden Bericht erwähnt werden;
- b. nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist: die Stellungnahmen und gegebenenfalls das Protokoll der Sitzungen nach Artikel 7 Absatz 2;
- c. nach der Kenntnisnahme durch die eröffnende Behörde: der Ergebnisbericht (Art. 8 Abs. 2).

² Die Stellungnahmen werden durch Gewährung der Einsichtnahme, Abgabe von Kopien oder Veröffentlichung in elektronischer Form zugänglich gemacht und können zu diesem Zweck technisch aufbereitet werden.

(...)

d) *Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG)*¹⁹

Art. 82 Grundsatz

Das Bundesgericht beurteilt Beschwerden:

- a. gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts;
- b. (...)
- c. (...)

Art. 86 Vorinstanzen im Allgemeinen

¹ Die Beschwerde ist zulässig gegen Entscheide:

- a. des Bundesverwaltungsgerichts;

¹⁹ SR 173.110 - Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) (admin.ch).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

- b. (...)
 - c. (...)
 - d. letzter kantonalen Instanzen, sofern nicht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig ist.
- ² Die Kantone setzen als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte ein, soweit nicht nach einem anderen Bundesgesetz Entscheide anderer richterlicher Behörden der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen.

Art. 89 Beschwerderecht

- ¹ Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist berechtigt, wer:
- a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat;
 - b. durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist; und
 - c. ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.
- ² Zur Beschwerde sind ferner berechtigt:
- a. die Bundeskanzlei, die Departemente des Bundes oder, soweit das Bundesrecht es vorsieht, die ihnen unterstellten Dienststellen, wenn der angefochtene Akt die Bundesgesetzgebung in ihrem Aufgabenbereich verletzen kann;
 - b. das zuständige Organ der Bundesversammlung auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses des Bundespersonals;
 - c. Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt;
 - d. Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt.
- ³ In Stimmrechtssachen (Art. 82 Bst. c) steht das Beschwerderecht ausserdem jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist.

Art. 95 Schweizerisches Recht

Mit der Beschwerde kann die Verletzung gerügt werden von:

- a. Bundesrecht;
- b. Völkerrecht;
- c. (...)
- d. (...)
- e. (...)

Art. 106 Rechtsanwendung

- ¹ Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an.
- ² Es prüft die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist.

e) *Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 23 Dezember 2011 (CO₂-Gesetz)²⁰*

Art. 1 Zweck

- ¹ Mit diesem Gesetz sollen die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, vermindert werden mit dem Ziel, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken.
- ² Der Bundesrat bezeichnet die Treibhausgase.

²⁰ SR 641.71 - Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) (admin.ch).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Art. 3 Reduktionsziel

- ¹ Die Treibhausgasemissionen im Inland sind bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 gesamthaft um 20 Prozent zu vermindern. Der Bundesrat kann sektorielle Zwischenziele festlegen.
- ^{1bis} Die Treibhausgasemissionen im Inland sind im Jahr 2021 um weitere 1,5 Prozent gegenüber 1990 zu vermindern. Der Bundesrat kann sektorielle Zwischenziele festlegen.
- ² Der Bundesrat kann das Reduktionsziel in Einklang mit internationalen Vereinbarungen auf 40 Prozent erhöhen. Diese zusätzlichen Reduktionen der Treibhausgasemissionen dürfen maximal zu 75 Prozent durch im Ausland durchgeführte Massnahmen erfolgen.
- ³ Die Gesamtmenge der Treibhausgasemissionen berechnet sich nach Massgabe der in der Schweiz ausgestossenen Treibhausgase. Emissionen aus Flugtreibstoffen für internationale Flüge werden nicht berücksichtigt.
- ^{3bis} Der Bundesrat legt fest, inwieweit Emissionsrechte von Staaten oder Staatengemeinschaften mit vom Bundesrat anerkannten EHS zur Erreichung des Reduktionsziels nach Absatz 1 berücksichtigt werden.
- ⁴ Der Bundesrat kann im Einvernehmen mit den betroffenen Kreisen Reduktionsziele für einzelne Wirtschaftszweige festlegen.
- ⁵ Er unterbreitet der Bundesversammlung rechtzeitig Vorschläge zu Reduktionszielen für die Zeit nach 2020. Dazu hört er vorgängig die betroffenen Kreise an.

Art. 4 Mittel

- ¹ Das Reduktionsziel soll in erster Linie durch Massnahmen nach diesem Gesetz erreicht werden.
- ² Zur Reduktion sollen auch Massnahmen nach anderen Gesetzgebungen beitragen, welche die Treibhausgasemissionen vermindern, namentlich in den Bereichen Umwelt, Energie, Land-, Wald- und Holzwirtschaft, Strassenverkehr und Mineralölbesteuerung, sowie freiwillige Massnahmen.
- ³ Zu den freiwilligen Massnahmen zählen namentlich auch Erklärungen, in denen sich Verbraucher von fossilen Brenn- und Treibstoffen freiwillig verpflichten, die CO₂-Emissionen zu begrenzen.
- ⁴ Der Bundesrat kann geeignete Organisationen mit der Unterstützung und der Durchführung freiwilliger Massnahmen beauftragen.

Art. 5 Anrechnung von Emissionsvermindierungen im Ausland

Der Bundesrat kann Verminderungen der Treibhausgasemissionen, die im Ausland erzielt wurden, bei der Berechnung der Emissionen nach diesem Gesetz angemessen berücksichtigen.

Art. 39 Vollzug

- ¹ Der Bundesrat vollzieht dieses Gesetz und erlässt die Ausführungsbestimmungen. Vor deren Erlass hört er die Kantone und die interessierten Kreise an.
- ^{1bis} (...)
- ² (...)
- ³ (...)
- ⁴ (...)
- ⁵ (...)

Art. 40 Evaluation

- ¹ Der Bundesrat überprüft periodisch:
 - a. die Wirksamkeit der Massnahmen nach diesem Gesetz;
 - b. die Notwendigkeit weiterer Massnahmen.
- ² Er berücksichtigt dabei auch klimarelevante Faktoren wie Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Verkehrswachstum.
- ³ Er stützt sich bei der Evaluation auf statistische Erhebungen.

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

⁴ Er erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht.

22. Die wichtigsten Massnahmen der geltenden CO₂-Gesetzgebung sind²¹:

- Die CO₂-Abgabe (Art. 29 ff.)
- Das Gebäudeprogramm (Art. 9 und 34)
- Das Emissionshandelssystem (Art. 15 ff.)
- CO₂-Emissionsvorschriften für neue Personenwagen (Art. 10 ff.)
- Pflicht der Treibstoffimporteure zur Kompensation ihrer CO₂ -Emissionen (Art. 26 ff.)
- Technologiefonds (Art. 35)
- Das Klimaprogramm Bildung und Kommunikation (Art. 41)

23. Am 25. September 2020 hat das Bundesparlament das Bundesgesetz über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (neues CO₂-Gesetz; [BBI 2020 7847](#)) mit Totalrevision des in der vorstehenden Ziffer erwähnten CO₂ -Gesetzes) verabschiedet.

Da gegen das neue CO₂-Gesetz ein Referendum ergriffen wurde, wurde das Schweizer Volk am 13. Juni 2021 zur Abstimmung aufgerufen (vgl. oben Ziff. 2 und 17). Gemäss der bundesrätlichen Botschaft ([BBI 2018 247, 248](#)) sollte das neue CO₂-Gesetz das Herzstück der Schweizer Klimapolitik sein. Sie definierte die Modalitäten für die Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 und verpflichtete den Bundesrat, dem Parlament rechtzeitig Vorschläge für die Ausrichtung der schweizerischen Klimapolitik ab 2021 zu unterbreiten. Über die vom Bundesrat im Jahr 2018 unterbreitete Vorlage ([BBI 2018 385](#)) hinaus sah das neue Gesetz in der vom Parlament verabschiedeten Form vor, dass bis 2030 die Treibhausgasemissionen um mindestens 50 Prozent gegenüber 1990 gesenkt und mindestens drei Viertel dieser Reduktion durch Massnahmen in der Schweiz erreicht werden sollen. Die wichtigsten Bestimmungen des neuen CO₂-Gesetzes waren:

Art. 1 Zweck

¹ Mit diesem Gesetz sollen die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Brenn- und Treibstoffe zurückzuführen sind, vermindert werden. Dieses Gesetz bezweckt, einen Beitrag zu leisten:

- a. den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu halten, und Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen;
- b. die Treibhausgasemissionen auf ein Ausmass zu reduzieren, das die Aufnahmefähigkeit von Kohlestoffsinken nicht übersteigt;
- c. die Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen zu erhöhen;
- d. die Finanzmittelflüsse in Einklang zu bringen mit der angestrebten emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung.

² Der Bundesrat bezeichnet die Treibhausgase.

²¹ Für nähere Informationen siehe CO₂-Gesetz oder [Klima: Das Wichtigste in Kürze \(admin.ch\)](#).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Art. 3 Verminderungsziele

- ¹ Die Treibhausgasemissionen dürfen im Jahr 2030 höchstens 50 Prozent der Treibhausgasemissionen im Jahr 1990 betragen. Im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2030 müssen die Treibhausgasemissionen um mindestens 35 Prozent gegenüber 1990 vermindert werden.
 - ² Die Verminderung der Treibhausgasemissionen nach Absatz 1 soll zu mindestens Dreivierteln mit im Inland durchgeführten Massnahmen erfolgen.
 - ³ Emissionsverminderungen im Ausland, die nicht an das Ziel nach Absatz 1 angerechnet werden und die einen Beitrag dazu leisten, den globalen Temperaturanstieg im Sinne von Artikel 1 zu begrenzen, sollen möglichst den von der Schweiz im Ausland mitverursachten Emissionen entsprechen.
 - ⁴ (...)
 - ⁵ (...)
 - ⁶ (...)
 - ⁷ (...)
 - ⁸ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung rechtzeitig Vorschläge zu Verminderungszielen für die Zeit nach 2030. Dazu hört er vorgängig die betroffenen Kreise an.
24. Mit Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 lehnte das Schweizer Volk diese Revision ab (vgl. vorstehend Ziff. 2 und 17). Das geltende CO₂-Gesetz bleibt in Kraft.

C. Innerstaatliche Praxis

25. Gemäss Art. 25a Abs. 1 VwVG kann derjenige, der ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft, die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt und die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt. Die Behörde entscheidet durch Verfügung (Abs. 2). In dem vor dem Gerichtshof geltend gemachten [BGE 146 I 145](#) hielt das BGer Folgendes fest (Regeste):

«Der Begriff der Handlungen im Sinne von Art. 25a VwVG ist weit auszulegen und umfasst neben individuell-konkreten Realakten grundsätzlich auch generell-abstrakte (E. 4.2). Über den Gesetzeswortlaut hinaus kann auch behördliches Unterlassen gerügt werden (E. 4.1). Trotz des weiten Begriffsverständnisses kann die Frage gestellt werden, ob – wie im vorliegenden Fall – gestützt auf Art. 25a VwVG eine Reihe von staatlichen Massnahmen zu einer bestimmten Problematik gefordert werden kann. Anträge auf eine bestimmte Gestaltung aktueller Politikbereiche sind nach dem schweizerischen Verfassungsrecht grundsätzlich auf dem Weg der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten einzubringen (E. 4.3). Das Berührtsein in Rechten gemäss Art. 25a VwVG setzt voraus, dass die gesuchstellende Person mit einer gewissen Intensität in der persönlichen Rechtssphäre betroffen ist (E. 4.1 und 4.4).»

IV. Nichteinhaltung der Sechsmonatsfrist

26. Die vorliegende Beschwerde wurde am 26. November 2021 eingereicht, d. h. mehr als sechs Monate nach dem Urteil des BGer vom 5. Mai 2020 (den Beschwerdeführerinnen mitgeteilt am 19. Mai 2020). Unter Berufung auf die Verlängerung der vom Gerichtshof aufgrund der COVID-19-Pandemie gewährten Frist (vgl. Beilage 1 der Beschwerde) machen die Beschwerdeführerinnen geltend, dass sie über eine Frist von neun Monaten verfügten, um die Beschwerde rechtsgültig einzureichen (vgl. Beschwerdeformular, S. 10).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

27. Zwar hat der Gerichtshof auf seiner Website eine Mitteilung veröffentlicht, wonach jeder Beschwerdeführer ab dem Datum der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung neun Monate Zeit hat, um eine Beschwerde zu erheben, wenn die Sechsmonatsfrist zwischen dem 16. März und dem 15. Juni 2020 beginnt, läuft oder endet (siehe Beilage 1 der Beschwerde). Die Regierung erinnert jedoch daran, dass die in Artikel 35 Absatz 1 der Konvention vorgesehene Sechsmonatsfrist eine gesetzliche Frist ist, die in der Konvention ausdrücklich vorgesehen ist. Die Regierung ist daher der Ansicht, dass diese Frist nicht generell auf gerichtlichem Wege verlängert werden kann, und dies nicht ohne vorherige Konsultation der Hohen Vertragsparteien.
 28. Darüber hinaus ist die Frist klar und wirft keine Auslegungsfragen auf, sodass nicht ersichtlich ist, inwiefern es gerechtfertigt wäre, dass der Gerichtshof sie verlängert, indem er von seiner Zuständigkeit nach Art. 32 der Konvention Gebrauch macht. Diese Frist wurde von den Hohen Vertragsparteien festgelegt, und es ist daher allein ihre Sache, sie gegebenenfalls zu ändern (was sie im Übrigen mit Protokoll Nr. 15 zur Konvention getan haben).
 29. Gemäß einem Schreiben des Kanzlers des Gerichtshofs vom 29. April 2020 (siehe Anhang 1) wurde die Verlängerung der Sechsmonatsfrist vom Präsidenten des Gerichtshofs auf der Grundlage des Grundsatzes der höheren Gewalt beschlossen, um die wirksame Ausübung des Rechts auf individuelle Beschwerde zu gewährleisten. Die Regierung ist jedoch der Ansicht, dass die Beschwerdeführerinnen, die durch Anwälte vertreten werden, während des betreffenden Zeitraums in der Schweiz in keiner Weise mit einer Situation höherer Gewalt konfrontiert waren und dass sie durchaus in der Lage waren, innert der gesetzlichen Frist von sechs Monaten den Gerichtshof anzurufen. Wären sie tatsächlich daran gehindert worden, innert der vereinbarten Frist eine ordnungsgemässe Beschwerde zu erheben, hätten sie sich innert dieser Frist ohne Weiteres an den Gerichtshof wenden können, um zumindest ihre Absicht zu bekunden, eine Beschwerde zu erheben, und um die Genehmigung zu ersuchen, ihre Rechtsschriften innert kurzer Frist in ordnungsgemässer Form einzureichen. Zur Erinnerung: Der Bundesrat hatte gestützt auf das Epidemienengesetz vom 28. September 2012 (EpG; SR 818.101) die Rückführung der ausserordentlichen Lage in die besondere Lage mit Wirkung ab 22. Juni 2020 angeordnet. Die Beschwerdeführerinnen machen selbst keine Notwendigkeit geltend, welche vorliegend eine Verlängerung der gesetzlichen Frist von sechs Monaten gerechtfertigt hätte. Zu beachten ist weiter, dass der Bundesrat zwar die am 21. März 2020 begonnenen Gerichtsferien verlängert hat, aber bewusst auf eine generelle Sistierung der Beschwerdefristen verzichtet hat. Schliesslich haben die Schweizer Gerichte entgegen dem vom Präsidenten des Gerichtshofs eingeschlagenen Weg nie die Verlängerung der Rechtsmittelfristen angeordnet und die Rechtspflege während der gesamten Dauer der COVID-19-Pandemie ununterbrochen gewährleistet.
 30. Angesichts des Vorstehenden kann nicht von einem Fall höherer Gewalt ausgegangen werden, wie er vom Präsidenten des Gerichtshofs geltend gemacht wurde. Daher fordert die Regierung den Gerichtshof auf, die Klage wegen Nichteinhaltung der Sechsmonatsfrist für unzulässig zu erklären.
- V. Frage 1: Können der beschwerdeführende Verein (Beschwerdeführer 1) und die Beschwerdeführerinnen 2 bis 5 (natürliche Personen) als gegenwärtige oder potenzielle Opfer im Sinne von Artikel 34 der Konvention in der Auslegung durch den**

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Gerichtshof angesehen werden, die in einem ihrer vorliegend geltend gemachten Rechte der Konvention verletzt wurden, weil die Schweizer Behörden es unterlassen haben, sie wirksam gegen die Auswirkungen der Klimaerwärmung zu schützen?

Haben die Beschwerdeführerinnen insbesondere unmittelbar oder mittelbar und ernsthaft die Folgen der behaupteten unzureichenden Handlung oder Untätigkeit des beklagten Staats erlitten?

A. Die relevanten Grundsätze

31. Der Gerichtshof erinnert daran, dass ein Beschwerdeführer, um sich auf Artikel 34 der Konvention berufen zu können, behaupten können muss, Opfer einer Verletzung der Konvention zu sein. Der Begriff des «Opfers» im Sinne von Artikel 34 ist autonom und unabhängig von internen Begriffen wie denjenigen des Interesses oder der Klagebefugnis auszulegen (Urteil [GK] *Lambert u.a. gegen Frankreich*, 5. Juni 2015 Nr. 46043/14, § 89; Entscheidung *Le Mailloux c. France*, Nr. 18108/20, 28. Juni 2011; Entscheidung *Ouardiri gegen Schweiz*, Nr. 65840/09, 28. Juni 2011; *Sanles gegen Spanien* (Entscheidung), Nr. 48335/99, EMRK 2000-XI; *Gorraiz Lizarraga u.a. gegen Spanien*, Nr. 62543/00, § 35, EMRK 2004-III; *Tourkiki Enosi Xanthis u.a. gegen Griechenland*, Nr. 26698/05, § 38, 27. März 2008). Er bezieht sich in erster Linie auf die unmittelbaren Opfer der behaupteten Verletzung, d. h. die Personen, die von den Tatsachen, die den Eingriff darstellen sollen, unmittelbar betroffen sind (*Norris gegen Irland*, 26. Oktober 1988, § 31, Serie A Nr. 142); *Open Door und Dublin Well Woman gegen Irland*, 29. Oktober 1992, § 43, Serie A Nr. 246-A; *Otto-Preminger-Institut gegen Österreich*, 20. September 1994, §§ 39-41, Serie A Nr. 295-A; *Tanrikulu u.a. gegen Türkei* (Entscheidung), Nr. 40150/98, 6. November 2001; *SARL du Parc d'Activités de Blotzheim gegen Frankreich*, Nr. 72377/01, § 20, 11. Juli 2006).
32. In Ausnahmefällen prüft der Gerichtshof eine Beschwerde einer Person, die nur mittelbar durch die behauptete Verletzung der Konvention geschädigt worden ist (*Vatan gegen Russland*, Nr. 47978/99, § 48, 7. Oktober 2004). So hat er bei Angehörigen des unmittelbaren Opfers, wie zum Beispiel dem Ehemann einer Frau, die zu einer gynäkologischen Untersuchung gezwungen wurde (*Fidan gegen Türkei* (Entscheidung), Nr. 24209/94, 29. Februar 2000) oder dem Neffen einer auf verdächtige Weise zu Tode gekommenen Person die Eigenschaft eines mittelbaren Opfers zuerkannt (*Yaşa gegen Türkei*, 2. September 1998, §§ 61-66, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI).
33. Darüber hinaus erkennt der Gerichtshof, ebenfalls nur in Ausnahmefällen, bestimmten Personen, die von den als Eingriff geltend gemachten Tatsachen betroffen sein könnten, den Status eines Opfers zu. So hat der Gerichtshof den Begriff des potenziellen Opfers in folgenden Fällen anerkannt: wenn der Beschwerdeführer nicht nachweisen konnte, dass die von ihm beanstandeten Rechtsvorschriften tatsächlich auf ihn angewandt wurden, weil die darin vorgesehenen Massnahmen geheim waren (*Klass u. a. gegen Deutschland*, 6. September 1978, § 34, Serie A Nr. 28); wenn der Beschwerdeführer gezwungen war, sein Verhalten unter Androhung der Strafverfolgung zu ändern (*Dudgeon gegen Vereinigtes Königreich*, 22. Oktober 1981, §§ 40-41, Serie A Nr. 45; *Norris a.a.O.*, § 29; *Bowman gegen Vereinigtes Königreich*, 19. Februar 1998, § 29, Recueil 1998-I) oder wenn der Beschwerdeführer zu einer Gruppe von Personen gehörte, die unmittelbar von den Auswirkungen der kritisierten Gesetzgebung betroffen sein könnten (*Marckx gegen Belgien*, 13. Juni 1979, § 27, Serie A Nr. 31; *Johnston u.a. gegen Irland*, 18. Dezember 1986, § 42, Serie A Nr. 112; *Open Door und Dublin Well Woman*, a.a.O., §§

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

43-44; *S.L. gegen Österreich* (Entscheidung), Nr. 45330/99, 22. November 2001; *Burden gegen Vereinigtes Königreich* [GK], 29. April 2008, Nr. 13378/05, § 35, EMRK 2008).

34. In jedem Fall muss, unabhängig davon, ob es sich um ein unmittelbares, mittelbares oder potenzielles Opfer handelt, ein Zusammenhang zwischen dem Beschwerdeführer und dem Schaden bestehen, den er aufgrund der behaupteten Verletzung erlitten zu haben glaubt (*Taurira u.a. gegen Frankreich*, Nr. 28204/95, Entscheidung der Kommission vom 4. Dezember 1995, Entscheidungen und Berichte (DR) 83-A, S. 130; *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus u.a. gegen Frankreich*, Nr. 38192/97, Entscheidung der Kommission vom 1. Juli 1998, DR 94-A, S. 124; *Comité des médecins à diplôme étranger u.a. gegen Frankreich* (Entscheidung), Nrn. 39527/98 und 39531/98, 30. März 1999; *Gorraiz Lizarraga, a.a.O.*, § 35, EMRK 2004-III).
35. Die Konvention sieht nämlich nicht die Möglichkeit einer *actio popularis* zur Auslegung der in ihr garantierten Rechte vor; sie erlaubt es den Beschwerdeführern auch nicht, eine innerstaatliche Rechtsvorschrift allein deshalb zu beanstanden, weil sie ihnen, ohne dass sie deren Wirkungen unmittelbar erfahren haben, als Verstoss gegen die Konvention erscheint (*Norris, a.a.O.*, § 31, Serie A Nr. 142; *Sejdić und Finci gegen Bosnien und Herzegowina* [GK], Nr. 27996/06 und 34836/06, § 28, 22. Dezember 2009).
36. Anlässlich der Frage nach dem Zusammenhang zwischen der Entscheidung über die Verlängerung der Betriebsbewilligung eines Kernkraftwerks und dem Recht der Beschwerdeführer auf Schutz ihres Lebens, ihrer körperlichen Unversehrtheit und ihres Eigentums, um Artikel 6 Absatz 1 ins Spiel zu bringen, stellte der Gerichtshof fest, dass die Beschwerdeführer keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den von ihnen beanstandeten Betriebsbedingungen des Kraftwerks und ihrem Recht auf Schutz ihrer körperlichen Unversehrtheit hergestellt hatten, da sie nicht nachgewiesen hätten, dass sie durch den Betrieb des Kraftwerks persönlich einer nicht nur schwerwiegenden, sondern auch konkreten und vor allem unmittelbar bevorstehenden Gefahr ausgesetzt seien. In Ermangelung einer solchen Feststellung blieben die Auswirkungen der Massnahmen, die der Bundesrat im vorliegenden Fall hätte beschliessen können, auf die Bevölkerung somit hypothetisch. Folglich wiesen weder die Gefahren noch die Abhilfemassnahmen den Grad der Wahrscheinlichkeit auf, der den Ausgang des Rechtsstreits im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes unmittelbar für das von den Beteiligten geltend gemachte Recht massgebend gemacht hätte. Der Gerichtshof vertrat daher die Auffassung, dass der Zusammenhang zwischen dem Entscheid des Bundesrates und dem von den Beschwerdeführern geltend gemachten Recht zu schwach und zu weit sei (Urteil [GK] *Balmer-Schafroth u.a. gegen Schweiz*, Nr. 22110/93, 26. August 1997, § 40; Urteil *Athanassoglou u.a. gegen Schweiz* [GK], Nr. 27644/95, 6. April 2000, § 51).
37. Zur Frage der Nichtregierungsorganisationen erinnerte der Gerichtshof daran, dass der Status eines «Opfers» einem Verband – aber nicht seinen Mitgliedern – gewährt werden kann, wenn er von der streitigen Massnahme unmittelbar betroffen ist (*Bursa Barosu Başkanlığı u. a. Türkei*, 19. Juni 2018, Nr. 25680/05, § 112 mit Verweis auf *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus u.a. gegen Frankreich* (Entscheidung), Nr. 45053/98, 29 Februar 2000, und *Dayras u.a. und der Verein «SOS Sexisme» gegen Frankreich* (Entscheidung), Nr. 65390/01, 6. Januar 2005). Nach Ansicht des Gerichtshofes kann sich ein Verein oder eine Gewerkschaft nicht darauf berufen, Opfer von Massnahmen zu sein, die gegen die Rechte ihrer Mitglieder aus der Konvention verstossen hätten. Gleiches gilt,

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

wenn der betreffende Verein oder die betreffende Gewerkschaft die Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder statutarisch zum Gegenstand hat (*Bursa Barosu Baçkanligi u.a. gegen Türkei*, a.a.O., § 112 mit Verweis auf *Ordre des avocats défenseurs et avocats près la cour d'appel de Monaco gegen Monaco* (Entscheidung), Nr. 34118/11, 21. Mai 2013). Darüber hinaus hat der Gerichtshof entschieden, dass ein Verein grundsätzlich nicht in einer Situation ist, in der er sich auf gesundheitliche Gründe berufen kann, um eine Verletzung von Artikel 8 der Konvention zu behaupten (vgl. *Greenpeace E. V. u.a. gegen Deutschland* (Entscheidung), 12. Mai 2009, Nr. 18215/06).

B. Anwendung der Grundsätze auf den vorliegenden Fall

a) *Fehlender Kausalzusammenhang*

38. Hinsichtlich des Eingriffs in ihre Rechte nach Artikel 2 und 8 der Konvention machen die Beschwerdeführerinnen geltend, dass sie unter den Auswirkungen der Hitze gelitten haben und weiterhin leiden und dass sie mit jeder Hitzewelle einem realen und ernsthaften Risiko der Mortalität und Morbidität ausgesetzt sind (siehe Zusatzseiten, § 33).

39. Die Regierung ist der Ansicht, dass die Beschwerdeführerinnen keinen Kausalzusammenhang zwischen den angeblichen Unterlassungen der Schweiz und den genannten Eingriffen hergestellt haben. Sie weist darauf hin, dass die Klimaerwärmung ein globales Phänomen ist und nur durch ein entschlossenes Handeln aller Staaten in Kombination mit Verhaltensänderungen privater Akteure und aller Bürgerinnen und Bürger dauerhafte Lösungen für diese immense Herausforderung gefunden werden können (vgl. oben Ziff. 1). Die Treibhausgasemissionen werden von der Staatengemeinschaft verursacht. Zudem emittieren die Staaten unterschiedliche Mengen an Treibhausgasen. Angesichts der heute geringen Treibhausgasintensität der Schweiz (vgl. 105 und 106 nachfolgend) sind die der Schweiz vorgeworfenen Unterlassungen allein nicht geeignet, das von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachte Leid zu verursachen und schwerwiegende Auswirkungen auf ihr Privat- und Familienleben zu haben.

40. Vor diesem Hintergrund können die Beschwerdeführerinnen aufgrund der der Schweiz vorgeworfenen Unterlassungen nicht als Opfer einer Verletzung der Artikel 2 und 8 der Konvention betrachtet werden. Die Beschwerdeführerinnen haben nicht ernsthaft unter den Folgen der behaupteten unzureichenden Maßnahmen oder der Untätigkeit der Schweiz gelitten.

b) *«Opfer»-Status des beschwerdeführenden Vereins (Beschwerdeführerin 1)*

41. Unter Berufung auf die Artikel 2 und 8 der Konvention macht der beschwerdeführende Verein geltend, er sei ein unmittelbares Opfer im Sinne von Artikel 34 der Konvention (Zusatzseiten, § 35 ff.). In Bezug auf die Artikel 6 und 13 der Konvention macht der beschwerdeführende Verein geltend, dass er Partei des innerstaatlichen Verfahrens gewesen und daher in diesem Zusammenhang offensichtlich Opfer sei (vgl. Zusatzseiten, § 41).

42. Die Regierung weist darauf hin, dass das BVGer im vorliegenden Fall die Frage offen gelassen hat, ob der beschwerdeführende Verein das Recht hat, das Gesuch beim UVEK einzureichen und anschliessend Beschwerde zu erheben (vgl. BVGer-Urteil A-2992/2017 vom 27. November 2018, E. 1.2, Beilage 17 der Beschwerde). Ebenso hat das BGer die Frage offen gelassen, ob dem beschwerdeführenden Verein ein Beschwerderecht zusteht (vgl. Urteil 1C_37/2019 des BGer vom 5. Mai 2020, E. 1, Beilage 19 der Beschwerde).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

43. Die Regierung erinnert daran, dass es sich bei dem beschwerdeführenden Verein um eine juristische Person handelt. Aufgrund dieser Natur kann er nicht geltend machen, selbst Opfer einer Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 2 EMRK) und des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) zu sein. Insbesondere kann er sich nicht auf gesundheitliche Störungen berufen (vgl. *Greenpeace E. V. u.a. gegen Deutschland* (Entscheidung) a.a.O.; *Aly Bernard und 47 andere sowie Greenpeace-Luxembourg gegen Luxemburg*, Nr. 29197/95, 27. Juni 1999, Rechtliches Ziff. 1). In Anbetracht des Vorstehenden kann auch der beschwerdeführende Verein nicht behaupten, Opfer einer Verletzung der Artikel 6 und 13 der Konvention zu sein.
44. Der beschwerdeführende Verein beruft sich nicht auf seine eigenen Rechte, sondern auf die Rechte seiner über 75 Jahre alten Mitglieder, die sich aus den Artikeln 2 und 8 der Konvention ergeben. Soweit der beschwerdeführende Verein als Vertreter seiner Mitglieder auftritt, ergibt sich aus den nachfolgenden Erwägungsgründen (Ziff. 47), dass die Mitglieder des beschwerdeführenden Vereins nicht den Status von Opfern im Hinblick auf die Artikel 2 und 8 der Konvention haben.
45. Das Urteil des BGer hindert den beschwerdeführenden Verein im Übrigen nicht daran, seine Ziele zu verfolgen (vgl. *Ordre des avocats défenseurs et avocats près la cour d'appel de Monaco gegen Monaco* (Entscheidung), 21. Mai 2013, Nr. 34118/11, § 58 mit Verweis; *Nencheva u.a. gegen Bulgarien*, 18. Juni 2013, Nr. 48609/06, § 92).
46. Angesichts des Vorstehenden ist der beschwerdeführende Verein nicht persönlich geschädigt und er ist kein «Opfer» im Sinne von Artikel 34 der Konvention. Er hat weder unmittelbar noch mittelbar unter den angeblichen Folgen der Unterlassungen gelitten, die der Schweiz vorgeworfen werden. Folglich fordert die Regierung den Gerichtshof auf, die Beschwerdepunkte des beschwerdeführenden Vereins *ratione personae* für mit den Bestimmungen der Konvention unvereinbar zu erklären und diesen Teil der Beschwerde gemäss Artikel 35 Absatz 3 lit. a) und Absatz 4 für unzulässig zu erklären.
- c) *«Opfer»-Status der Beschwerdeführerinnen: 2 bis 5*
Artikel 2 und 8 der Konvention
47. Unter Berufung auf die Artikel 2 und 8 der Konvention machen die Beschwerdeführerinnen 2 bis 5 geltend, sie seien unmittelbare und potenzielle Opfer einer Verletzung dieser Artikel (vgl. Zusatzseiten, § 33 und 34). Zur Begründung ihres Status als «unmittelbares Opfer» machen sie geltend, dass sie unter den Auswirkungen der Hitze leiden und weiterhin leiden. Sie machen geltend, dass sie bei jeder Hitzewelle einem realen und ernsthaften Risiko der Mortalität und Morbidität ausgesetzt waren und sind, das höher ist als das der Allgemeinbevölkerung (siehe Zusatzseiten, § 33). Zur Untermauerung ihres Status als «potenzielles Opfer» machen sie geltend, dass die Unterlassung, die Treibhausgase entsprechend den Grenzen des Übereinkommens von Paris zu reduzieren, ihr Risiko hitzebedingter Mortalität und Morbidität signifikant erhöhen werde (vgl. Zusatzseiten, § 34).
48. Die Regierung weist zunächst darauf hin, dass es vor dem BGer nicht darum ging, ob die Schweiz die Beschwerdeführerinnen *bis heute* ausreichend vor den Folgen der Klimaerwärmung geschützt hat. Tatsächlich haben die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung ihrer Grundrechte geltend gemacht, weil es angeblich unterlassen wurde, *zusätzliche vorsorgliche Massnahmen* zu treffen. Darüber hinaus haben sie nicht

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

behauptet, einen Schaden erlitten zu haben, für den sie Schadenersatz verlangen würden (*Balmer-Schafroth u.a. gegen Schweiz*, a.a.O., § 33; *Athanassoglou u.a. gegen Schweiz*, a.a.O., § 51).

49. Des Weiteren erinnert die Regierung daran, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs weder Artikel 8 noch sonstige Bestimmungen der Konvention spezifisch einen allgemeinen Umweltschutz als solchen garantieren. Entscheidend für die Feststellung, ob im Einzelfall ein Umweltschaden zu einer Verletzung eines der durch Artikel 8 Absatz 1 der Konvention garantierten Rechte geführt hat, ist das Vorliegen einer Beeinträchtigung der Privat- oder Familiensphäre einer Person und nicht nur die allgemeine Verschlechterung der Umwelt. (*Di Sarno u.a. gegen Italien*, 10. Januar 2021, Nr. 30765/08, § 80 mit Verweisen).
50. In Bezug auf die von den Beschwerdeführerinnen 2 bis 5 geltend gemachten angeblichen schädlichen Auswirkungen (vgl. Zusatzseiten, § 7 ff., 33), ist zunächst die Intensität dieser Auswirkungen zu berücksichtigen:
51. In ihren persönlichen Erklärungen (vgl. Beilagen 4-7 der Beschwerde) machen die Beschwerdeführerinnen geltend, sie hätten ihre Lebensweise der Hitze angepasst («Leben am Mittelmeer», vgl. Erklärung der Gesuchstellerin Nr. 5, Beilage 7 der Beschwerde). Beispielsweise würden sie bei grosser Hitze zu Hause bleiben, das Klimagerät oder den Ventilator nutzen, Storen senken, Tätigkeiten im Freien vermeiden (vgl. Beilagen 4-7 der Beschwerde). Die Regierung weist darauf hin, dass solche Verhaltensanpassungen an den wärmsten Tagen des Jahres durchaus üblich sind. Es ist bekannt, dass ein Grossteil der Bevölkerung bei grosser Hitze ähnliche Massnahmen trifft. Dass die Beschwerdeführerinnen 2-5 dort möglicherweise selber empfindlicher sind als andere gleichaltrige Personen in der gleichen Situation, ändert daran nichts, da die Schwere der angeblich erlittenen oder zukünftigen Beeinträchtigungen objektiv und nicht subjektiv gemessen werden muss. Die Beschwerdeführerinnen und alle über 75-jährigen Frauen sind nicht die einzige Bevölkerungsgruppe, die von den Folgen des Klimawandels betroffen ist. Diese Folgen betreffen Menschen, Tiere und Pflanzen, auch wenn nicht jede Person zwangsläufig gleich reagiert (vgl. Urteil A-2992/2017 des BVGer vom 27. November 2018, E. 7.4.2 und 7.4.3, Beilage 17 der Beschwerde).
52. Die Beschwerdeführerin 2 behauptet, einen Herzschrittmacher zu tragen und aufgrund der Hitze im Sommer 2015 einmal ohnmächtig geworden zu sein (vgl. Zusatzseiten, § 8; Arztzeugnis vom 15. November 2016, Beilage 8 der Beschwerde). Sie behauptet jedoch nicht, dass das Tragen eines Herzschrittmachers die Folge der behaupteten Unterlassungen und unzureichenden Handlungen sei. Zudem ergibt sich aus dem Arztzeugnis, dass die Hitze nur einer der Auslöser für den Bewusstseinsverlust war.
53. Die Beschwerdeführerin 3 gibt an, unter Herz-Kreislauf-Problemen zu leiden, dass sie in ihren körperlichen Fähigkeiten durch die Hitzewellen stark beeinträchtigt sei, dass sie während der Hitzewellen in ihrer Wohnung bleiben müsse und dass sie Medikamente benötige (vgl. Zusatzseiten, § 9; Arztzeugnis vom 19. Oktober 2016 und vom 11. Februar 2019, Beilage 9 und 10 der Beschwerde). Sie behauptet jedoch nicht, dass ihre Herz-Kreislauf-Probleme die Folge der behaupteten Unterlassungen und unzureichenden Massnahmen seien. Zudem sind die angebliche Beeinträchtigung ihrer körperlichen Fähigkeiten sowie die erforderliche Medikation sehr vage formuliert.

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

54. Die Beschwerdeführerinnen 4 und 5 behaupten, an Atemwegserkrankungen zu leiden (vgl. Zusatzseiten, § 33). Sie argumentieren jedoch nicht, dass die Atemwegserkrankungen, an denen sie nach eigenen Angaben bereits leiden, auf die angeblichen Versäumnisse und unzureichenden Maßnahmen zurückzuführen sind. Die Beschwerdeführerin 4 macht geltend, dass die Hitzewellen ihre Symptome verschlimmern (vgl. Zusatzseiten, § 10), legt aber nicht dar, inwiefern diese Verschlimmerung die Folge der behaupteten Unterlassungen und ungenügenden Handlungen sein soll.
55. Vorliegend hat das BGer entschieden, dass die Beschwerdeführerinnen – wie die übrige Bevölkerung – durch die vorgeworfenen Unterlassungen nicht mit der erforderlichen Intensität in ihren Rechten aus den Artikeln 2 und 8 der Konvention betroffen sind. Es vertrat die Auffassung, dass ihre Klage als Popularklage zu qualifizieren und daher gemäss Artikel 25a VwVG, mit dem nur der Schutz individueller Rechte garantiert wird, unzulässig sei. Ebenso kam es zum Schluss, dass sie nicht Opfer im Sinne von Artikel 34 der Konvention sind (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 5.4 und 5.5). Zur Untermauerung dieser Schlussfolgerung hat das BGer hervorgehoben, dass der Wert «deutlich unter 2 Grad Celsius» gemäss dem Übereinkommen von Paris bisher nicht überschritten wurde und davon ausgegangen werden muss, dass er auch in naher Zukunft nicht überschritten wird (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 5.3 und 5.4). Daher sind die nachteiligen Auswirkungen auf die Ausübung der Rechte der Beschwerdeführerinnen 2-5 aus den Artikeln 2 und 8 der Konvention, die ihrer Ansicht nach mit der Überschreitung des genannten Werts einhergehen und mit diesen Garantien nicht mehr vereinbar sind, bisher nicht eingetreten und werden auch nicht in naher Zukunft eintreten. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen betreffen die vorgeworfenen Unterlassungen die Beschwerdeführerinnen 2-5 nicht mit der Intensität, die erforderlich wäre, um sie als unmittelbare Opfer der behaupteten Verstösse gegen die Artikel 2 und 8 der Konvention qualifizieren zu können. Die blosse Möglichkeit, dass dieser Wert in fernerer Zukunft überschritten werden könnte, reicht nicht aus (vgl. *Entscheidung Ouardiri gegen Schweiz a.a.O.*).
56. Was den Status eines «potenziellen Opfers» anbelangt, so ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof die Auffassung vertrat, dass die Gefahr einer künftigen Verletzung einem einzelnen Beschwerdeführer nur unter ganz aussergewöhnlichen Umständen die Eigenschaft eines «Opfers» verleihen kann, sofern er vernünftige und überzeugende Anhaltspunkte für die Wahrscheinlichkeit einer ihn persönlich betreffenden Verletzung vorbringt; diesbezügliche blosse Verdachtsmomente oder Vermutungen sind nicht ausreichend (*Entscheidung Aly Bernard und 47 andere sowie Greenpeace-Luxembourg gegen Luxemburg*, Nr. 29197/95, 27. Juni 1999, Rechtliches Ziff. 1).
57. Im vorliegenden Fall ist daran zu erinnern, dass gemäss dem Weltklimarat (IPCC) die globale Erwärmung zwischen 2030 und 2052 voraussichtlich auf 1,5 °C ansteigen wird, wenn sie im heutigen Tempo weiter zunimmt (hoher Vertrauensgrad). Konkret geht der Weltklimarat davon aus, dass die globale Erwärmung um das Jahr 2040 auf 1,5 °C ansteigen wird, wenn sie im heutigen Tempo weiter zunimmt.²² Eine globale Erwärmung um 2 °C würde noch später eintreten. Das Übereinkommen von Paris sowie das internationale Klimaschutzsystem basieren deshalb auf den Prognosen, dass der Wert «deutlich unter 2 Grad Celsius» in absehbarer Zeit nicht überschritten wird. Damit wird anerkannt, dass es eine gewisse Frist gibt, um eine globale Erwärmung zu verhindern, die

²² IPCC-Sonderbericht «1,5 °C Globale Erwärmung», 2018, S. 4 und 81.

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

diesen Wert übersteigt (vgl. insbesondere die Artikel 3 und 4 des Übereinkommens von Paris).

58. Angesichts der vorstehenden Ausführungen ergibt sich für die Beschwerdeführerinnen 2-5 keine reale Gefahr, dass ihre Rechte aus den Artikeln 2 und 8 der Konvention in naher Zukunft verletzt werden. Die Beschwerdeführerinnen 2-5 haben keine Beweise oder auch nur plausible und überzeugende Hinweise auf die Wahrscheinlichkeit eines Verstosses vorgelegt, der sie persönlich betreffen würde, um als potenzielle Opfer angesehen werden zu können.
59. Zudem weisen die Beschwerdeführerinnen nicht nach, dass ihre Verhaltensanpassungen in Hitzeperioden auf die von ihnen geltend gemachten Unterlassungen und ungenügenden Handlungen zurückzuführen sind. Sie behaupten vielmehr, dass diese Anpassungen die Folge des globalen Klimawandels seien (vgl. zum fehlenden Kausalzusammenhang oben Ziff. 38 ff.).
60. Darüber hinaus behaupten die Beschwerdeführerinnen, ältere Frauen würden an Hitzewellen sterben oder an durch die Hitzewellen verursachten Krankheiten leiden (vgl. Zusatzseiten Ziff. 1.1). Diese Argumentation, die ihrer Beschwerde zugrunde liegt, betrifft einen bestimmten Teil der Bevölkerung, nicht aber sie selbst als Einzelpersonen. Zudem zielten die Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen im Verfahren vor dem UVEK (vgl. vorstehend Ziff. 6) auf generell-abstrakte Massnahmen und nicht auf einen individuellen und konkreten Entscheid ab.
61. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen vertritt die schweizerische Regierung die Auffassung, dass die vorliegende Beschwerde eindeutig in den Bereich der *actio popularis* falle und dass die Beschwerdeführerinnen 2-5 nicht im Sinne von Artikel 34 als Opfer der behaupteten Rechtsverletzungen angesehen werden könnten. Ihre Anerkennung als unmittelbares oder potenzielles Opfer in dieser Angelegenheit hätte zur Folge, dass es künftig sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich wäre, irgendjemandem das Recht zu verwehren, jederzeit eine gerichtliche Überprüfung der Massnahmen zur Bekämpfung der Klimaerwärmung zu erwirken. Folglich fordert die Regierung den Gerichtshof auf, die Beschwerdepunkte der Beschwerdeführerinnen 2-5 in Bezug auf die Artikel 2 und 8 der Konvention *ratione personae* für mit den Bestimmungen der Konvention unvereinbar zu erklären und diesen Teil der Beschwerde gemäss Artikel 35 Absatz 3 lit. a) und Absatz 4 der Konvention für unzulässig zu erklären.

Artikel 6 und 13 der Konvention

62. Unter Berufung auf die Artikel 6 und 13 der Konvention machen die Beschwerdeführerinnen 2-5 geltend, dass sie am innerstaatlichen Verfahren beteiligt gewesen seien und daher in diesem Zusammenhang offensichtlich Opfer seien (vgl. Zusatzseiten, § 41).
63. Die Regierung räumt ein, dass die Beschwerdeführerinnen 2-5 am innerstaatlichen Verfahren beteiligt waren. Sie ist daher der Ansicht, dass sie im Zusammenhang mit den behaupteten Verletzungen der Artikel 6 und 13 der Konvention als Opfer im Sinne von Artikel 34 der Konvention betrachtet werden können (vgl. *Gorraiz Lizarraga u.a. gegen Spanien*, a.a.O., § 36, zu Artikel 6 der Konvention).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

C. Fazit

64. Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist die Regierung der Auffassung, dass der beschwerdeführende Verein (Beschwerdeführer 1) nicht als Opfer einer Verletzung der Konvention angesehen werden kann und dass dieser Teil der Beschwerde für unzulässig zu erklären ist. Was die Beschwerdeführerinnen 2-5 betrifft, so können sie auch nicht als Opfer einer Verletzung der Artikel 2 und 8 der Konvention betrachtet werden. Auch dieser Teil der Beschwerde ist daher für unzulässig zu erklären. Hingegen können die Beschwerdeführerinnen 2-5 als Opfer einer Verletzung der Artikel 6 und 13 der Konvention betrachtet werden. Folglich ist nur dieser Teil der Beschwerde zulässig.
65. Die Regierung ist der Ansicht, dass das Hauptziel der Beschwerde in Wirklichkeit darin besteht, das Übereinkommen von Paris zu umgehen, indem versucht wird, eine internationale gerichtliche Überprüfung der von der Schweiz verabschiedeten Massnahmen zur Begrenzung von Treibhausgasen aufzubauen. Tatsache ist jedoch, dass die Vertragsparteien während der Verhandlungen über das Übereinkommen von Paris zwar die Möglichkeit geprüft haben, das Übereinkommen mit einem verbindlichen Mechanismus zur individuellen Kontrolle der Verpflichtungen der Staaten auszustatten, aber letztendlich beschlossen haben, darauf zu verzichten. Gemäss Artikel 14 des Übereinkommens haben sie die Konferenz der Vertragsstaaten beauftragt, periodisch eine globale Bilanz zu erstellen, um die erzielten kollektiven Fortschritte zu bewerten. Darüber hinaus haben sie sich für die Einrichtung eines Mechanismus für die Überwachung der Umsetzung und zur Erleichterung der Durchführung ausgesprochen, der in einer transparenten, als nicht Streitig angelegten und nicht auf Strafen ausgerichteten Weise funktioniert, wie in Artikel 15 des Übereinkommens vorgesehen.
66. Der im Übereinkommen von Paris vorgesehene Überwachungsmechanismus kann daher nicht durch einen kontradiktorischen und strafrechtlichen Mechanismus ersetzt werden, der auf einem anderen Vertrag, nämlich der Konvention, beruht, ohne dass dadurch die Grundsätze des Völkerrechts missachtet würden. Hinzu kommt, dass sich die meisten Vertragsstaaten einem solchen Rechtsmechanismus entziehen würden, da sie nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind, was zumindest unbillig wäre. Der Gerichtshof selbst hat kürzlich im Zusammenhang mit der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen daran erinnert, dass es seine Aufgabe ist, die Einhaltung des Wortlauts der Europäischen Menschenrechtskonvention zu gewährleisten. Tatsächlich ist es die Konvention, die der Gerichtshof auslegen und anwenden kann, aber er hat nicht die Kompetenz, die Einhaltung internationaler Verträge oder Verpflichtungen zu gewährleisten, bei denen es sich nicht um die Konvention handelt (*Urteil Caamaño Valle gegen Spanien*, Nr. 43564/17, 11. Mai 2021, § 53-54).
67. Auch wenn der in der Konvention vorgesehene Mechanismus der Einzelbeschwerde in seiner jetzigen Form nicht angemessen ist, um die vorliegende Beschwerde zu bearbeiten, bedeutet dies nicht, dass die Frage der globalen Erwärmung und ihrer Folgen nicht im Rahmen des Europarats behandelt werden sollte. Es muss jedoch unbedingt vermieden werden, dass durch die Hintertür eine gerichtliche oder quasi-gerichtliche Überprüfung von Klimastreitigkeiten gegen den klar zum Ausdruck gebrachten Willen der Staaten eingeführt wird. Ein anderes Vorgehen würde die Autorität des Gerichtshofs schwächen. Die Schweizer Regierung ist der Ansicht, dass die einzige realistische Möglichkeit, die das System der Konvention bietet, um dem Gerichtshof zu ermöglichen, die Herausforderungen der Klimaerwärmung im Rahmen seiner Zuständigkeiten zu

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

bewältigen, auf dem Protokoll Nr. 16 beruht.

VI. Falls die Frage 1 bejaht wird, liegt vorliegend eine Verletzung von Artikel 2 und 8 der Konvention vor?

A. Antwort auf Frage 2

68. Sollte der Gerichtshof die Beschwerdepunkte der Verletzung der Artikel 2 und 8 der Konvention nicht für unzulässig erklären, stellt sich die Position der Regierung zu Frage 2 wie folgt dar:
69. Wenn der Gerichtshof die Frage 1 bejaht, ist die Regierung der Auffassung, dass Artikel 2 nicht anwendbar ist und die Anwendbarkeit von Artikel 8 offen gelassen werden kann. Sollte der Gerichtshof zum Schluss kommen, dass die Artikel 2 und/oder 8 der Konvention anwendbar sind, so ist die Regierung der Ansicht, dass offensichtlich keine Verletzung der Artikel 2 und/oder 8 der Konvention vorliegt.

B. Fehlender Kausalzusammenhang

70. Hinsichtlich des Eingriffs in ihre Rechte nach Artikel 2 und 8 der Konvention machen die Beschwerdeführerinnen geltend, dass sie unter den Auswirkungen der Hitze gelitten haben und weiterhin leiden und dass sie mit jeder Hitzewelle einem realen und ernsthaften Risiko der Mortalität und Morbidität ausgesetzt sind (siehe Zusatzseiten, § 33).
71. Die Regierung ist der Ansicht, dass die Beschwerdeführerinnen keinen Kausalzusammenhang zwischen den angeblichen Unterlassungen der Schweiz und den genannten Eingriffen hergestellt haben. Daraus folgt, dass der Schweiz aus diesem alleinigen Grund keine Verletzung von Artikel 8 der Konvention und erst recht nicht von Artikel 2 der Konvention vorgeworfen werden kann.

C. Waren die Artikel 2 und 8 der Konvention auf den vorliegenden Fall anwendbar?

a) *Die relevanten Grundsätze*

72. Der Gerichtshof hat bekräftigt, dass Artikel 2 der Konvention nicht nur die Fälle des Todes von Menschen betrifft, die sich aus der Anwendung von Gewalt durch Staatsbedienstete ergeben, sondern im ersten Satz des ersten Absatzes auch die positive Verpflichtung der Staaten beinhaltet, alle erforderlichen Massnahmen zum Schutz des Lebens der Personen zu treffen, die ihrer Gerichtsbarkeit unterstehen. Nach Ansicht des Gerichtshofs ist diese Verpflichtung so auszulegen, dass sie im Rahmen jeder öffentlichen oder nicht öffentlichen Tätigkeit gilt, die das Recht auf Leben beeinträchtigen kann, erst recht bei industriellen Tätigkeiten, die ihrem Wesen nach gefährlich sind, wie etwa der Betrieb von Abfalldeponien (Urteil [GK] *Öneryildiz gegen Türkei*, Nr. 48939/99, 30. November 2004, § 71).
73. Die Pflicht des Staates, das Leben der seiner Gerichtsbarkeit unterstehenden Personen zu schützen, wurde so ausgelegt, dass sie die materiellen und verfahrensrechtlichen Aspekte einschliesst, insbesondere die positive Pflicht, regulatorische Massnahmen zu ergreifen und die Öffentlichkeit in angemessener Weise über alle lebensbedrohlichen Situationen zu informieren sowie sicherzustellen, dass alle Umstände der eingetretenen Todesfälle Gegenstand einer gerichtlichen Untersuchung sind (*Öneryildi*, a.a.O., §§ 89-118). In materieller Hinsicht hat der Gerichtshof entschieden, dass im spezifischen Bereich der

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

gefährlichen Tätigkeiten einer Regelung, die den Besonderheiten der betreffenden Tätigkeit angepasst ist, insbesondere hinsichtlich des Risikos, das sich daraus für das menschliche Leben ergeben könnte, ein besonderer Platz eingeräumt werden muss. Es muss die Zulassung, die Einrichtung, den Betrieb, die Sicherheit und die Kontrolle im Zusammenhang mit der Tätigkeit regeln und allen von der Tätigkeit betroffenen Personen die Ergreifung praktischer Massnahmen vorschreiben, die geeignet sind, den wirksamen Schutz der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, deren Leben den mit dem betreffenden Bereich verbundenen Gefahren ausgesetzt sein könnte. Unter diesen präventiven Massnahmen ist die Bedeutung des in der Rechtsprechung zur Konvention verankerten öffentlichen Informationsrechts hervorzuheben. Die Regelungen müssen zudem angemessene Verfahren vorsehen, die den technischen Aspekten der betreffenden Tätigkeit Rechnung tragen und es ermöglichen, deren Ausfälle sowie allfällige diesbezügliche Fehler der Verantwortlichen auf verschiedenen Stufen festzustellen (*Öneryildiz, a.a.O.*, §§ 89-90; Urteil *Budayeva u.a. gegen Russland*, Nr. 15339/02, 20. März 2008, § 130).

74. Artikel 8 der Konvention schützt das Recht des Einzelnen auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seiner Korrespondenz. Die Konvention anerkennt nicht ausdrücklich das Recht auf eine gesunde und ruhige Umwelt, aber wenn eine Person unmittelbar und schwer durch Lärm oder andere Formen der Umweltverschmutzung belastet wird, kann sich eine Frage im Hinblick auf Artikel 8 der Konvention stellen (Urteil *Hatton u.a. gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 36022/97, 8. Juli 2003, § 96 und die zitierten Verweise; Entscheidung *Greenpeace E.V. u.a. gegen Deutschland*, a.a.O.).
75. Schwerwiegende Umweltbeeinträchtigungen können das Wohlbefinden einer Person beeinträchtigen und ihr die Nutzung ihrer Wohnung in einer Weise verunmöglichen, die das Privat- und Familienleben beeinträchtigt, ohne dass dadurch die Gesundheit der betroffenen Person ernsthaft gefährdet wird (Urteil *López Ostra gegen Spanien*, Nr. 16798/90, 9. Dezember 1994, § 51; *Tătar gegen Rumänien*, a.a.O., § 85; *Greenpeace E.V. u.a. gegen Deutschland*, a.a.O.).
76. In Fällen, in denen der Begriff der Schweregradschwelle speziell in Bezug auf die Umwelt geprüft wurde, hat der Gerichtshof entschieden, dass ein Anspruch nach Artikel 8 der Konvention entstehen kann, wenn eine Umweltgefahr einen Schweregrad erreicht, der die Fähigkeit des Antragstellers, seine Wohnung oder sein Privat- oder Familienleben zu geniessen, erheblich beeinträchtigt. Die Beurteilung dieses Mindestniveaus in solchen Fällen ist relativ und hängt von allen Umständen des Einzelfalls ab, insbesondere von der Intensität und Dauer der Beeinträchtigung sowie von deren physischen oder psychologischen Auswirkungen auf die Gesundheit oder die Lebensqualität des Betroffenen (Urteile *Fadeyeva gegen Russland*, Nr. 55723/00, 9. Juni 2005, § 68 und 69, *Dubetska u.a. gegen Ukraine*, 30499/03, § 105, 10. Februar 2011, und *Grimkovskaya gegen Ukraine*, Nr. 38182/03, § 58, 21. Juli 2011; *Cordella*, a.a.O. § 157).
77. Artikel 8 der Konvention kann daher in Umweltangelegenheiten zur Anwendung kommen, unabhängig davon, ob die Umweltverschmutzung unmittelbar durch den Staat verursacht wird oder ob die Haftung des Staates auf das Fehlen einer angemessenen Regelung für die Tätigkeit des Privatsektors zurückzuführen ist. Während Artikel 8 der Konvention im Wesentlichen darauf abzielt, den Einzelnen vor willkürlichen Eingriffen der öffentlichen Hand zu schützen, beschränkt er sich nicht darauf, den Staat zu verpflichten, sich solchen

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Eingriffen zu enthalten: zu dieser eher negativen Verpflichtung können positive Verpflichtungen hinzukommen, die mit der tatsächlichen Wahrung des Privat- oder Familienlebens verbunden sind (Urteil *Airey gegen Irland* vom 9. Oktober 1979, Serie A Nr. 32, S. 17, § 32). Unabhängig davon, ob man den Fall unter dem Gesichtspunkt einer positiven Verpflichtung des Staates, angemessene und geeignete Massnahmen zum Schutz der Rechte der Antragsteller gemäss Artikel 8 Absatz 1 der Konvention zu ergreifen, oder unter dem Gesichtspunkt eines nach Absatz 2 zu rechtfertigenden Eingriffs einer Behörde betrachtet, sind die anwendbaren Grundsätze recht ähnlich (*Tatar*, a.a.O. § 87). In beiden Fällen ist auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den konkurrierenden Interessen des Einzelnen und der Gesellschaft als Ganzes zu achten, wobei dem Staat in jedem Fall ein gewisser Ermessensspielraum zukommt (*Cordella*, a.a.O. § 158; *López Ostra*, a.a.O., § 51).

78. Die positive Verpflichtung, alle angemessenen und geeigneten Massnahmen zum Schutz der Rechte zu ergreifen, die die Beschwerdeführerinnen aus Artikel 8 Absatz 1 der Konvention herleiten, beinhaltet in erster Linie die vorrangige Pflicht der Staaten, einen Rechts- und Verwaltungsrahmen zu schaffen, der auf die wirksame Verhütung von Schäden an der Umwelt und der menschlichen Gesundheit ausgerichtet ist (*Budayeva gegen Russland*, a.a.O., § 129-132). Wenn es für einen Staat um komplexe umwelt- und wirtschaftspolitische Fragen geht, insbesondere wenn es sich um gefährliche Tätigkeiten handelt, muss darüber hinaus einer den Besonderheiten der betreffenden Tätigkeit angepassten Regelung, insbesondere in Bezug auf das daraus resultierende Risiko, ein besonderer Platz eingeräumt werden. Diese Pflicht muss die Genehmigung, die Inbetriebnahme, den Betrieb, die Sicherheit und die Kontrolle der betreffenden Tätigkeit regeln und allen von ihr betroffenen Personen die Ergreifung praktischer Massnahmen vorschreiben, die geeignet sind, den wirksamen Schutz der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, deren Leben den mit dem betreffenden Bereich verbundenen Gefahren ausgesetzt sein könnte (*Oneryildiz gegen Türkei*, a.a.O., § 90). Zu betonen ist auch, dass der Entscheidungsprozess zunächst die Durchführung geeigneter Untersuchungen und Studien umfassen muss, um die Auswirkungen von Tätigkeiten, die die Umwelt und die Rechte des Einzelnen beeinträchtigen können, im Voraus zu verhüten und zu bewerten und so die Herstellung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen den verschiedenen auf dem Spiel stehenden miteinander konkurrierenden Interessen zu ermöglichen (*Hatton und andere*, a.a.O., § 128). Unbestritten ist, wie wichtig der Zugang der Öffentlichkeit zu den Ergebnissen dieser Studien sowie zu Informationen ist, die eine Beurteilung der Gefahr ermöglichen, der sie ausgesetzt ist (vgl. *mutatis mutandis Guerra*, a.a.O., § 60, und *McGinley und Egan*, a.a.O., § 97).

Schliesslich müssen die betroffenen Personen auch die Möglichkeit haben, gegen Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen vor Gericht Beschwerde zu erheben, wenn sie der Auffassung sind, dass ihre Interessen oder Bemerkungen im Entscheidungsprozess nicht ausreichend berücksichtigt wurden (*Tatar*, a.a.O., § 88; *Hatton*, a.a.O., § 128; *Taşkin u.a. gegen Türkei*, Nr. 46117/99, 10. November 2004, Recueil 2004-X, § 118-119; Urteil *Ökçan u.a. gegen Türkei*, Nr. 46771/99, 28. März 2006, § 43).

b) *Anwendung der Grundsätze auf den vorliegenden Fall*

Nichtanwendbarkeit von Artikel 2 der Konvention

79. Zwar ist die Realität der Gefahren der Klimaerwärmung offensichtlich, doch ist es den

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Beschwerdeführerinnen nicht gelungen, das Vorliegen einer «unmittelbaren» Gefahr für ihr Leben nachzuweisen (vgl. *Öneryildiz*, a.a.O., § 100). Die Regierung ist daher der Auffassung, dass Artikel 2 der Konvention im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 5).

Anwendbarkeit von Artikel 8 der Konvention offen gelassen

80. Da der Gerichtshof anerkannt hat, dass schwerwiegende Umweltbeeinträchtigungen dem Wohlergehen einer Person schaden und ihr die Nutzung ihrer Wohnung in einer Weise verunmöglichen können, die das Privat- und Familienleben beeinträchtigt, ist die Regierung der Ansicht, dass Artikel 8 der Konvention im Rahmen des Klimawandels grundsätzlich anwendbar sein kann. Es ist bekannt, dass die Beschleunigung der Klimaerwärmung ein äusserst besorgniserregendes Phänomen für die Menschheit ist und aus von Menschen verursachten CO₂-Emissionen resultiert. Die Klimaerwärmung ist zweifellos geeignet, die Lebensqualität der Menschen zu beeinflussen, auch wenn die Gesundheit der Menschen nicht ernsthaft gefährdet wäre.
81. Im vorliegenden Fall und im Lichte der von den Beschwerdeführerinnen 2-5 vorgenommenen Verhaltensanpassungen («Leben am Mittelmeer», Ziff. 50 oben) ist die Regierung jedoch der Ansicht, dass die Klimaerwärmung kein hinlängliches Niveau erreicht hat, um eine spürbare Auswirkung auf die Privat- und Familiensphäre der Beschwerdeführerinnen zu haben. Der Mindestschweregrad, der erforderlich ist, um die Anwendbarkeit von Artikel 8 der Konvention zu begründen, wurde nicht erreicht (vgl. *Calancea u.a. gegen Republik Moldau* (Entscheidung), 6. Februar 2018, Nr. 23225/05, § 27 und 32; e contrario *Dubetska u.a. gegen Ukraine*, a.a.O., § 119). Die Regierung ist daher nicht davon überzeugt, dass Artikel 8 im vorliegenden Fall Anwendung finden kann, ist jedoch der Ansicht, dass diese Frage angesichts der folgenden Ausführungen offen gelassen werden kann.
- D. Ist der beklagte Staat seinen positiven Verpflichtungen, das Leben (Artikel 2) und/oder die Achtung des Privat- und Familienlebens einschliesslich der Wohnung (Artikel 8) der Beschwerdeführerinnen wirksam zu schützen, nicht nachgekommen? Ist der beklagte Staat angesichts seines Ermessensspielraums im Umweltbereich insbesondere seinen Verpflichtungen aus den geltend gemachten Konventionsgarantien nachgekommen, und zwar im Lichte der einschlägigen Bestimmungen und Grundsätze des internationalen Umweltrechts, wie dem Vorsorgeprinzip und dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit? Hat er in diesem Zusammenhang geeignete Regelungen getroffen und diese durch geeignete und ausreichende Massnahmen umgesetzt, um die Ziele zur Bekämpfung der Klimaerwärmung zu erreichen (siehe z. B. *Tatar gegen Rumänien*, Nr. 67021/01, §§ 109 und 120, 27. Januar 2009, und *Greenpeace E.V. u.a. gegen Deutschland* (Entscheidung) Nr. 18215/06, 19. Mai 2009)?
- a) *Einleitende Hinweise*
82. Sollte das Gericht der Auffassung sein, dass die Artikel 2 und/oder 8 der Konvention auf den vorliegenden Fall anwendbar sind, stellt sich die Position der Regierung in der Hauptsache wie folgt dar:
83. Im vorliegenden Fall werfen die Beschwerdeführerinnen der Schweiz vor, dass sie es unterlassen habe, ausreichende Präventivmassnahmen zur Eindämmung der Klimaerwärmung zu treffen. Sie bemängeln insbesondere die Nichteinhaltung der positiven Verpflichtungen der Schweiz nach den Artikeln 2 und 8 der Konvention vor dem

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Hintergrund der im Rahmen des Übereinkommens von Paris eingegangenen Verpflichtungen, dem Vorsorgeprinzip, den besten verfügbaren wissenschaftlichen Ergebnissen, der Weiterentwicklung der Normen des nationalen und internationalen Rechts und dem entstehenden Konsens (vgl. Zusatzseiten, § 56). Aufgrund dieser Verpflichtungen sollte die Schweiz alles in ihrer Macht Stehende tun, um zu verhindern, dass der globale Temperaturanstieg den festgelegten Wert von 1,5 °C übersteigt (vgl. Zusatzseiten, § 57). Gemäss den Beschwerdeführerinnen ist die Schweiz in Verzug, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um sie effektiv vor dem Risiko des Klimawandels zu schützen (vgl. Zusatzseiten, § 59).

84. Um auf die Behauptungen der Beschwerdeführerinnen einzugehen, müssen zunächst die im Übereinkommen von Paris festgelegten Ziele und die Art der von der Schweiz in diesem Zusammenhang eingegangenen Verpflichtungen geprüft werden (Ziff. 85 ff.). Anschliessend ist der von der Schweiz verabschiedete Rechts- und Verwaltungsrahmen darzulegen (Ziff. 94 ff.) und die Vereinbarkeit der Verpflichtungen der Schweiz mit dem Übereinkommen von Paris (Ziff. 98 ff.) sowie mit den Artikeln 2 und 8 der Konvention (Ziff. 108 ff.) zu beurteilen. Schliesslich ist zu prüfen, wie die effektive Beteiligung der Öffentlichkeit sichergestellt werden kann (Ziff. 119 ff.).
- b) *Übereinkommen von Paris: Rechtsnatur der von den Vertragsstaaten eingegangenen Verpflichtungen*
85. Das Übereinkommen von Paris hat eine Reihe von rechtsverbindlichen Verpflichtungen für die Parteien festgelegt (vgl. Art. 4 Ziff. 2 Satz 1, 4 Ziff. 8, 4 Ziff. 9, 4 Ziff. 13 und 13 Ziff. 7). Die meisten dieser Verpflichtungen sind jedoch verfahrensrechtlicher Natur und verlangen von den Parteien, dass sie bestimmte Arten von Informationen zu bestimmten Zeitpunkten oder zu regelmässigen Zeitpunkten vorlegen oder dass sie gemäss den vereinbarten Regeln Bericht erstatten oder Rechenschaft ablegen. Es steht zudem ausser Zweifel, dass das Übereinkommen von Paris keine subjektiven Rechte schafft, auf die sich Einzelpersonen berufen könnten, sondern dass sich die darin enthaltenen Pflichten nur an die Hohen Vertragsparteien richten, die das Übereinkommen ratifiziert haben.
86. Dies vorausgeschickt, darf nicht vergessen werden, dass nicht alle Bestimmungen des Übereinkommens von Paris zwangsläufig rechtsverbindliche Verpflichtungen für die Vertragsstaaten enthalten. So sind z. B. einige materielle Bestimmungen zur Minderung («Eindämmung») als Empfehlungen und nicht als rechtliche Verpflichtungen formuliert.²³ Das Übereinkommen von Paris sieht auch keinen autonomen Überwachungsmechanismus vor und nicht alle Bestimmungen eignen sich zwangsläufig für eine gerichtliche Überprüfung durch die Gerichte.²⁴ Da sich die Vertragsparteien in den Verhandlungen nicht auf diese Fragen geeinigt haben, ergibt sich eine gewisse Unklarheit hinsichtlich der genauen rechtlichen Tragweite bestimmter Bestimmungen, auch unter den Kommentatoren.
87. Beispielsweise sieht die zentrale Verpflichtung des Übereinkommens von Paris in Artikel 4 Ziff. 2 Satz 1 vor: «Jede Vertragspartei erarbeitet, übermittelt und behält aufeinanderfolgende national festgelegte Beiträge (NDCs) bei, die sie zu erreichen beabsichtigt». Es handelt sich dabei um die einzige rechtlich verbindliche Verpflichtung in Bezug auf die Minderung («mitigation»), und diese Verpflichtung ist rein

²³ DANIEL BODANSKY, The Legal Character of the Paris Agreement, S. 6.

²⁴ BODANSKY, a.a.O., S. 1-2.

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

verfahrensrechtlicher Natur. Mit anderen Worten verlangt sie von den Vertragsstaaten nicht, dass sie ihre NDCs umsetzen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass bei der Aushandlung des Übereinkommens von Paris ein Formulierungsvorschlag, der die Vertragsstaaten auffordert, ihre Ziele zu «verwirklichen» («*achieve*»), abgelehnt wurde.²⁵

88. Artikel 4 Ziff. 2 Satz 2 fordert die Parteien hingegen lediglich auf, die innerstaatlichen Minderungsmaßnahmen fortzusetzen, um die Ziele zu verwirklichen, die sie sich in ihren NDCs gesetzt haben. Die mögliche Verbindlichkeit des zweiten Satzes von Artikel 4 Ziff. 2, der vorsieht, dass «die Vertragsparteien (und nicht «jede Vertragspartei») innerstaatliche Minderungsmaßnahmen [ergreifen], um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen», ist bei weitem nicht feststellbar und bleibt umstritten. Dieser Satz stellt für einen Teil der Lehre lediglich eine Verhaltensnorm auf, deren Umsetzung aber nicht rechtsverbindlich ist und auch nicht die Verwirklichung des von der Partei angestrebten Ziels; die Vertragsstaaten sind jedoch bei der Festlegung ihrer Massnahmen nicht völlig frei, da sie verpflichtet sind, Massnahmen zu entwickeln, die es ihnen ermöglichen, dieses Ziel zu verwirklichen.²⁶ Dies bedeutet unter anderem, dass die Vertragsstaaten legislative und politische Prozesse einleiten müssen, um diese Massnahmen festzulegen, zu verwalten und durchzusetzen. Unabhängig davon, ob diese Bestimmung verbindlich ist oder nicht, kann sie offenbar nur eine Verhaltensnorm und keine Ergebnisverpflichtung darstellen.²⁷ Nach Ansicht der Schweizer Regierung formuliert Artikel 4 Ziff. 2 Satz 2 somit einen bestimmten Verhaltensstandard (oder eine angemessene Sorgfalt), der dem entspricht, was ein verantwortlicher Staat unter normalen Bedingungen, in einer gegebenen Situation, mit den besten verfügbaren und realisierbaren Mitteln tun müsste. Unterlässt ein Staat dies, z. B. indem er die Einleitung eines Gesetzgebungsprozesses und politischen Prozesses zur Festlegung und Umsetzung dieser Minderungsmaßnahmen ablehnt (oder diesen unterbricht), könnte dies eine Verletzung seiner Sorgfaltspflicht darstellen.
89. Unter Berufung auf Artikel 4 Ziff. 3 und 4 Ziff. 4 des Pariser Abkommens machen die Beschwerdeführerinnen geltend, die Schweiz müsse die Führung übernehmen («take the lead») und ihre Emissionen als ihren gerechten Anteil an den globalen Bemühungen mit ihrer grösstmöglichen Ambition reduzieren (vgl. Zusatzseiten, § 56).
90. Die Regierung ist der Ansicht, dass Verhaltensstandards, wie sie in den Artikeln 4 Ziff. 2, Satz 2 und 4 Ziff. 3 des Übereinkommens von Paris enthalten sind, keine Rechtsvorschriften sind, die bestimmte oder spezifische Mittel oder Massnahmen zur Erreichung eines bestimmten Ziels vorschreiben. Das Konzept der «grösstmöglichen Ambition» widerspiegelt demgegenüber eine von den Parteien einzuhaltende Verhaltensnorm. Diese Sorgfaltspflicht bei der Konzeption der NDCs ist ein Mittel, um die Vertragsparteien bei der Konzeption ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten zu unterstützen. Um mit der erforderlichen Sorgfalt handeln zu können, müssen die Staaten daher alle ihren Fähigkeiten entsprechenden Massnahmen ergreifen, um schrittweise den Schutz der betreffenden Interessen oder Rechte zu erreichen. Mit anderen Worten müssen alle nachfolgenden NDCs die grösstmögliche Ambition einer Vertragspartei beinhalten – sie muss ihr Bestes tun, um das Ziel des Übereinkommens von Paris schrittweise zu erreichen, d. h. den globalen Temperaturanstieg weit unter 2 °C zu halten und die Bemühungen zur Begrenzung dieses Anstiegs auf 1,5 °C fortzusetzen.

²⁵ BODANSKY, a.a.O., S. 1-2.

²⁶ BODANSKY, a.a.O., S. 7-8.

²⁷ Vgl. JULIA HÄNNI, Menschenrechtlicher Schutz infolge Klimawandels – Voraussetzungen und Herausforderungen / Dargestellt am Beispiel der EMRK, in EuGRZ 2019, Heft 1 -6, S. 4.

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

91. Neben den im Übereinkommen von Paris festgelegten Verhaltensstandards sind die aus den wissenschaftlichen Berichten des IPCC hervorgehenden Verhaltensstandards zu berücksichtigen.²⁸ Der Weltklimarat (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*) mit Sitz in Genf, dem derzeit 195 Mitgliedstaaten angehören, ist das Gremium der Vereinten Nationen, das für die Evaluation der wissenschaftlichen Aspekte des Klimawandels zuständig ist. Die IPCC-Berichte liefern die notwendigen wissenschaftlichen Daten, damit die Staaten ihre Minderungsmaßnahmen festlegen können und damit das Ziel von Artikel 2 Buchstabe a des Übereinkommens von Paris erreicht werden kann.²⁹ Die Leistung der UNFCCC-Vertragsstaaten wird anhand dieser IPCC-Berichte gemessen. Der Weltklimarat hat bereits fünf davon erstellt und mit der sechsten Evaluationsrunde begonnen.
92. Schliesslich stellt das von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachte generelle Ziel des Übereinkommens von 2 °C beziehungsweise 1.5 °C (d.h. Artikel 2 Ziff. 1 Bst. a) ein Temperaturziel dar, d. h. ein generelles Ziel, das keine mengenmässigen Beschränkungen der Treibhausgasemissionen oder ein Gesamtbudget für CO₂-Emissionen vorsieht.
93. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Schweiz mit der Ratifikation des Übereinkommens von Paris zu einer Reihe formeller Verpflichtungen verpflichtet hat. Es handelt sich um positive Verpflichtungen und Verhaltensstandards, die nach Ansicht der Regierung geeignet sind, die angemessenen und geeigneten Massnahmen zu verdeutlichen, die die Schweiz ergreifen muss, um die in den Artikeln 2 und 8 des Übereinkommens genannten Rechte wirksam zu schützen. Die Schweiz hat sich jedoch nicht dazu verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die von ihr erstellten und aktualisierten NDCs einer internationalen gerichtlichen Überprüfung unterliegen werden. Das Übereinkommen von Paris enthält keine diesbezügliche rechtsverbindliche Verpflichtung. In Artikel 14 beschränkt es sich darauf, alle fünf Jahre eine globale Umsetzungsbilanz der Konferenz der Vertragsstaaten zu erstellen, um die kollektiven Fortschritte bei der Erreichung seines Zwecks und seiner langfristigen Ziele zu bewerten, schafft aber keine externen Bewertungsmechanismen zur Beurteilung der individuellen Leistung jedes Vertragsstaates. Der Gerichtshof kann sich daher nicht eine solche Rolle, indem er sich sozusagen als oberstes Umweltgericht konstituiert, zuweisen, auf dessen Einführung die Vertragsstaaten des Übereinkommens von Paris bewusst verzichtet haben.
- c) *Rechts- und Verwaltungsrahmen der Schweiz*
94. Die Schweiz hat das Übereinkommen von Paris am 6. Oktober 2017 ratifiziert, das für sie am 7. November 2017 in Kraft getreten ist. Dieses Übereinkommen zielt wie das Kyoto-Protokoll – das die Schweiz am 9. Juli 2003 ratifiziert hat – und seine «Doha-Änderung» auf die Umsetzung des UNFCCC ab. Diese drei Rechtsakte, von Kyoto bis Paris, umfassen jeweils einen bestimmten Verpflichtungszeitraum, d. h. 2008-2012 (Kyoto), 2013-2020 (Doha) und ab 2021 in dauerhafter und flexibler Weise, in Tranchen von 5 oder 10 Jahren, je nach Verpflichtungserklärung des betreffenden Staates (Paris). Bei der Ratifikation des Übereinkommens von Paris hatte das Parlament das Gesamtziel der Schweiz, ihre Emissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 50 % zu senken, bestätigt.
95. Die Schweiz hat ihre Ziele für die ersten beiden Perioden kommuniziert und diese erreicht. Für das Übereinkommen von Paris hat die Schweiz ihre Verpflichtung auf der Grundlage

²⁸ <https://www.ipcc.ch/>

²⁹ Vgl. HÄNNI, a.a.O., S. 10 und 12.

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

des Berichts des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC) von 2018³⁰ gerade revidiert und sich verpflichtet, die Emissionen bis 2030³¹ um 50 % unter das Niveau von 1990 zu senken, gleichzeitig aber auch angekündigt, bis 2050 die Kohlenstoffneutralität erreichen zu wollen. Dieses Ziel wird nun beim Sekretariat hinterlegt. Zur Erinnerung: Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Übereinkommens von Paris hatte der Bundesrat als langfristiges Ziel eine Reduktion der Treibhausgasemissionen von 70 bis 85 Prozent bis 2050 festgelegt. Dieses Ziel stützte sich auf die Schlussfolgerungen des IPCC, wonach die Erwärmung der Erde bis 2100 auf weniger als 2 °C begrenzt werden sollte, um schwerwiegende Folgen für Mensch und Biodiversität zu vermeiden. Im Jahr 2018 hat der IPCC in seinem Bericht aufgezeigt, dass ab einer Erwärmung von 1,5 °C tiefgreifende Umwälzungen der Ökosysteme zu erwarten sind und daher der Wert von Netto-Null-Treibhausgasemissionen deutlich früher als bisher angestrebt erreicht werden muss. Der Bundesrat hat deshalb am 28. August 2019 beschlossen, dass die Schweiz bis 2050 nicht mehr Treibhausgase in die Atmosphäre abgeben darf, als die natürlichen und technischen Speicher aufnehmen können. Dieses neue Ziel steht im Einklang mit den Bemühungen, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen.

96. Die Schweiz hat die [Aktualisierung ihrer NDCs](#) im Februar 2020 gemäss den im Übereinkommen von Paris vorgesehenen Fristen zunächst in Kurzformat übermittelt. Im Dezember 2020 hat die Schweiz die [Mitteilung ihrer NDCs vollständige und detaillierte](#) in aktualisierter und gestärkter Form an das UNFCCC-Sekretariat weitergeleitet. Die aktualisierten NDCs entsprechen den Anforderungen an Billigkeit und Ambition ([Beilage 2](#)). Die aktualisierten und gestärkten NDCs basieren auf dem neuen CO₂-Gesetz, das das Schweizer Parlament am 25. September 2020 verabschiedet hat (vgl. vorstehend Ziff. 22), dessen Vorentwurf im Sinne des VIG Gegenstand einer Vernehmlassung war und dessen Massnahmen und Ziele unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse vorgeschlagen wurden (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 1. Dezember 2017, Ziff. 1.3).³² Das Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50 % zu senken, wurde in Artikel 3 Absatz 1 des neuen CO₂-Gesetzes aufgenommen. Nachdem ein Referendum ergriffen worden war, hat sich das Schweizer Volk in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 dazu geäußert und die Revision abgelehnt. Damit bleibt das geltende CO₂-Gesetz in Kraft. Der Bundesrat wird die neuen Optionen mit allen Akteuren besprechen.³³
97. Das Ziel der Kohlenstoffneutralität bis 2050 ist in der «langfristigen Klimastrategie der Schweiz» enthalten, die der Bundesrat am 27. Januar 2021 verabschiedet hat und die klimapolitischen Leitlinien bis 2050 darstellt (vgl. vorstehend Ziff. 17).
- d) *Vereinbarkeit der Verpflichtungen der Schweiz mit dem Ziel des Übereinkommens von Paris*
98. Die Beschwerdeführerinnen kritisieren, dass die Schweiz nicht alles in ihrer Macht Stehende unternommen habe, um zu verhindern, dass der globale Temperaturanstieg den festgelegten Wert 1,5 °C übersteigt (vgl. Zusatzseiten, § 57).
99. Die Regierung hält es für sinnvoll, den Gerichtshof darauf aufmerksam zu machen, dass nach Einreichung der vorliegenden Beschwerde am 26. November 2020 folgende neue

³⁰ <https://www.ipcc.ch/sr15/>

³¹ <https://unfccc.int> > Process and meetings > The Paris Agreement > NDCs > Nationally Determined Contributions > NDC interim registry > search «Switzerland.»

³² [BBl 2018 247 - Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 \(admin.ch\)](#).

³³ Medienkonferenz des Bundesrates vom 13. Juni 2021, Bundesrätin Simonetta Sommaruga, [13.06.2021 – Medienkonferenz des BR – YouTube](#).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Elemente eingetreten sind:

Am 9. Dezember 2020 hat die Schweiz dem UNFCCC-Sekretariat die vollständige Mitteilung in Bezug auf ihre NDCs formell vorgelegt. Die aktualisierten und gestärkten NDCs stellen in verschiedenen Bereichen einen Fortschritt dar:

- eine Steigerung der NDCs von -50 % bis 2030 auf *mindestens* -50 % bis 2030 gegenüber dem Niveau von 1990, sodass es sich jetzt um einen Schwellenwert handelt;
- eine Erhöhung des Richtziels für die Reduktion der Treibhausgasemissionen zur Erreichung einer Netto-Null-Emission bis 2050 (gegenüber dem bisherigen Ziel von minus 70-85 % bis 2050 gegenüber 1990);

Am 27. Januar 2021 hat der Bundesrat die langfristige Klimastrategie der Schweiz verabschiedet (vgl. oben Ziff. 17). Damit verfügt die Schweiz über einen klaren Fahrplan zur Erreichung ihrer Ziele.

Am 13. Juni 2021 hat sich die Bevölkerung mit einem Referendum zum neuen CO₂-Gesetz (vgl. vorstehend 22) geäußert und die Revision abgelehnt (51,6 % Nein, 48,4 % Ja). Die Ablehnung der Revision stellt nach Ansicht des Bundesrates kein Nein zum Klimaschutz dar. Es ist ein Nein zum neuen CO₂-Gesetz, über das das Schweizer Volk abgestimmt hat. Die Diskussionen in den Wochen vor der Volksabstimmung haben gezeigt, dass viele Menschen den Klimaschutz wollen, aber nicht auf diese Weise und nicht mit diesem Gesetz. Der Bundesrat hat diese Botschaft verstanden. Er ist sich bewusst, dass er rasch handeln muss. Kurzfristig will der Bundesrat die unbestrittenen Instrumente verlängern. Mittelfristig muss die Schweiz Lösungen finden, und der Bundesrat wird die Optionen mit allen Akteuren besprechen. Zudem schreitet der Bundesrat mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien voran.³⁴ Das Abstimmungsergebnis ändert nichts an den Zielen, die dem UNFCCC-Sekretariat am 9. Dezember 2020 unterbreitet wurden, d. h. eine Reduktion um mindestens 50 % bis 2030 und eine Null-Netto-Emission bis 2050 (vgl. vorstehend Ziff. 96). Die Schweiz wird sich aufgrund dieses Ergebnisses sicher nicht aus dem Übereinkommen von Paris zurückziehen, sondern neue Lösungen finden, um die Ziele zu erreichen.³⁵ Am 21. Juni 2021 wurde eine parlamentarische Initiative zur Verlängerung des Reduktionszieles im geltenden CO₂-Gesetz eingereicht.³⁶

100. Diese Elemente zeigen eindrucksvoll, dass die Schweizer Klimapolitik nicht starr ist, sondern sich den neuen wissenschaftlichen Empfehlungen anpassen und ihre Ambitionen stetig steigern kann. Diese Dynamik entspricht somit der von den Staaten erwarteten «Steigerung» (vgl. Art. 3 und Art. 4 Ziff. 3 des Übereinkommens von Paris). Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der NDCs der Schweiz mit dem Ziel des Übereinkommens von Paris möchte die Regierung folgende Punkte hervorheben:

101. Gemäss dem IPCC-Bericht von 2018 «Mitigation Pathways compatible with 1.5 °C» liegt die mit dem Ziel von 1,5 °C kompatible Emissionsreduktionsbandbreite bei 45 %, genauer gesagt innerhalb einer Emissionsreduktionsbandbreite von 45-60 % bis 2030 gegenüber den Emissionen von 2010.³⁷

³⁴ Medienkonferenz des Bundesrates vom 13. Juni 2021, Bundesrätin Simonetta Sommaruga, [13.06.2021 – Medienkonferenz des BR – YouTube](#)

³⁵ Ibid.

³⁶ [Parlamentarische Initiative 21_477 «Verlängerung des Reduktionszieles im geltenden CO₂-Gesetz»](#)

³⁷ Vgl. S. 116 des Berichts SR15_Chapter2_Low_Res.pdf (ipcc.ch): «Below-1.5°C and 1.5°C-low-OS pathways combined show a decline in global net anthropogenic CO₂ emissions of about 45% from 2010 levels by 2030 (40-60% interquartile range).»

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

102. Die Schweiz hat ihre Emissionen bis 2010 gegenüber 1990 stabilisiert. Zudem hat sie im Dezember 2020 ihre NDCs aktualisiert und gestärkt (vgl. vorstehend Ziff. 96) und der Bundesrat hat die Annahme des neuen CO₂-Gesetzes empfohlen, das bis 2030 ein Reduktionsziel von mindestens 50 Prozent anstrebt. Er hat daher seine Bereitschaft unter Beweis gestellt, sich innerhalb der vom IPCC vorgegebenen Bandbreite zu bewegen, um zu einer Stabilisierung bei 1,5 °C beizutragen.
103. In Bezug auf die Ablehnung des neuen CO₂-Gesetzes mittels Volksabstimmung ist zunächst daran zu erinnern, dass Demokratie sowie Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte wichtige Säulen des Staates sind. Die Ablehnung des neuen CO₂-Gesetzes bedeutet nicht, dass das Schweizer Volk die Klimaerwärmung nicht entschlossen bekämpfen will. Vielmehr sind es die im Entwurf vorgesehenen Instrumente, die abgelehnt wurden. Trotz des negativen Referendumsergebnisses zum neuen CO₂-Gesetz ändert sich das schweizerische Klimaschutzziel der NDCs nicht. Nur die Massnahmen zur Umsetzung des Ziels sollen überarbeitet werden. So wird der Bundesrat rasch nach neuen Lösungen suchen.³⁸
104. Im Jahr 2019 hat die Schweiz auch ihr langfristiges Klimaschutzziel gestärkt, um den IPCC-Empfehlungen, den Temperaturanstieg bis 2100 unter 1,5 °C zu halten, nachzukommen.³⁹
105. Schliesslich ist zu beachten, dass der Bestand der Schweizer Bevölkerung von 6,67 Millionen im Jahr 1990 auf 8,55 Millionen im Jahr 2019 gestiegen ist, während die Emissionen pro Kopf in diesem Zeitraum um ein Drittel⁴⁰ gesenkt wurden, sodass die Emissionen pro Kopf in der Schweiz nun unter dem weltweiten Durchschnitt liegen. Zudem sind die Verminderungskosten in der Schweiz aufgrund der beschränkten Verfügbarkeit eines kostengünstigen kurzfristigen Reduktionspotenzials hoch: Die Energieproduktion in der Schweiz ist fast kohlenstofffrei und es gibt nur wenig Schwerindustrie. Das Emissionsminderungspotenzial liegt vor allem im Wohnungs- und Verkehrssektor. Diese Sektoren sind typischerweise durch lange Transformationszeiträume gekennzeichnet. Aus Gründen der Billigkeit ist es jedoch wichtig, die bisherigen Anstrengungen anzuerkennen und die Pionierländer zu belohnen.
106. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Schweiz im Rahmen der einzigen rechtsverbindlichen Minderungsverpflichtung des Übereinkommens von Paris ihrer Verpflichtung nachgekommen ist, da sie ihre NDCs fristgerecht eingereicht hat. Auf der Ebene der Verhaltensstandards, einschliesslich derjenigen, die sich aus den IPCC-Berichten ergeben, hat sie zum einen alles daran gesetzt, ihre NDCs in nationales Recht zu integrieren (Art. 4 Ziff. 2 Satz 2) und ihr Ziel rechtzeitig zu überarbeiten, damit es ihre grösstmögliche Ambition widerspiegelt (Art. 4 Ziff. 3). Diesbezüglich hat die Schweiz in ihrer jüngsten Mitteilung festgehalten, dass ihre Emissionsreduktionen bis 2030 hauptsächlich auf nationaler Ebene erfolgen werden, was den Übergang der Schweiz zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft weiter verstärken wird. Angesichts der heute geringen Treibhausgasintensität der Schweiz stellen diese NDCs ein Ambitionsniveau dar, dass für 2030 als hoch bezeichnet werden kann.

³⁸ Medienkonferenz des Bundesrates vom 13. Juni 2021, Bundesrätin Simonetta Sommaruga, [13.06.2021 – Medienkonferenz des BR – YouTube](#)

³⁹ Medienmitteilung des Bundesrates vom 28. August 2019, [Bundesrat will bis 2050 eine klimaneutrale Schweiz \(admin.ch\)](#).

⁴⁰ [Klimaindikator \(admin.ch\)](#).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

107. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen ist die Regierung der Auffassung, dass die von der Schweiz ergriffenen Massnahmen mit den Zielen des Übereinkommens von Paris vereinbar sind.
- e) *Vereinbarkeit der Verpflichtungen der Schweiz mit den Artikeln 2 und 8 der Konvention*
108. In Umwelt- und Industrieangelegenheiten hat der Gerichtshof wiederholt betont, dass er nicht befugt ist, seine eigene Meinung an die Stelle der Auffassung der lokalen Behörden über die beste zu verfolgende Politik zu setzen, sodass er den Staaten stets einen «weiten» Ermessensspielraum zugestanden hat, insbesondere in den schwierigen sozialen und technischen Bereichen (*Hatton u. a.*, a.a.O., § 100-101; *Tătar*, a.a.O., § 108). Unter Berücksichtigung dieses weiten Ermessensspielraums hat sich der Gerichtshof in bestimmten Rechtssachen darauf beschränkt, zu prüfen, ob die nationalen Behörden bei der Wahl der Mittel, mit denen ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den konkurrierenden Interessen hergestellt werden kann, keinen «offensichtlichen Ermessensfehler» begangen haben (*Urteil Hardy und Maile gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 31965/07, 14. Februar 2012, § 222 und 231; *Fadeyeva*, a.a.O., § 102 und 105).
109. Im vorliegenden Fall weist die Regierung darauf hin, dass die Schweiz eine Reihe von Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen eingeführt hat (vgl. vorstehend Abschnitt VI.D.c)) und dass diese Massnahmen mit dem Ziel des Übereinkommens von Paris vereinbar sind (vgl. vorstehend Abschnitt VI.D.d)). Zudem ist die Regierung der Ansicht, dass die Palette der Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen, wie sie sich im Wesentlichen aus dem heute geltenden CO₂-Gesetz (siehe vorstehend Ziff. 22) und dem neuen CO₂-Gesetz, welches in der Abstimmung vom 13. Juni 2021 vom Schweizer Volk abgelehnt wurde, sowie aus den neu zu findenden Lösungen ergibt, im Ermessen der Schweiz liegt. Da die Schweiz die Verpflichtungen, die sie mit der Ratifikation des Übereinkommens von Paris eingegangen ist, in vollem Umfang erfüllt hat und erfüllen wird, hat sie ihren Ermessensspielraum nicht überschritten und wird ihn auch nicht überschreiten (siehe vorstehend Abschnitt VI.D.d)). Es gibt keine Rechtfertigung dafür, dass der Gerichtshof seinen Standpunkt mit demjenigen der Regierung – und des Schweizer Volkes – bezüglich der Wahl der Mittel zur Bekämpfung der Klimaerwärmung ersetzen würde.
110. In Bezug auf die Ablehnung des neuen CO₂-Gesetzes weist die Regierung darauf hin, dass sie dem Schweizer Volk empfohlen hat, dieses in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 anzunehmen.⁴¹ Das Schweizer Volk ist dieser Empfehlung jedoch nicht gefolgt, sodass der Bundesrat rasch weitere Mittel für den Klimaschutz finden muss (vgl. vorstehende Ziff. 99). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Wahl der Mittel zur Bekämpfung der Klimaerwärmung im Ermessensspielraum des Staates liegt. Angesichts der Komplexität der Aufgabe ist diese Wahl schwierig und muss vielen unterschiedlichen Interessen gerecht werden. Klimaschutzmassnahmen können die Freiheiten des Einzelnen einschränken, und es müssen unter Abwägung aller Interessen die geeignetsten Lösungen gefunden werden. Die Schweiz und ihre Bevölkerung sind besser als der Gerichtshof in der Lage, diese Wahl zu treffen. Die Regierung ist sich bewusst, dass sie rasch handeln

⁴¹ [CO₂-Gesetz \(admin.ch\)](#) > Erläuterungen des Bundesrates – Volksabstimmung vom 13.06.2021.

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

muss, um den Klimaschutz gewährleisten zu können.⁴² Es ist jedoch nicht zu spät und es bleibt noch Zeit, diese Wahl zu treffen (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 5). Die ergriffenen Massnahmen und Diskussionen zeigen, dass in der Schweiz ein starker Klimaschutzwille besteht (vgl. vorstehend Ziff. 96).

111. Zu den Zielen des neuen CO₂-Gesetzes – dessen Annahme Bundesrat und Parlament in der Abstimmung vom 13. Juni 2021 empfohlen hatten – und der aktualisierten und dem UNFCCC-Sekretariat am 9. Dezember 2020 kommunizierten NDCs (vgl. vorstehend Ziff. 98) 99, d. h. einer Reduktion um mindestens 50 % bis 2030 und einer Netto-Null-Emission bis 2050, ist anzumerken, dass sie sich nicht wesentlich von dem unterscheiden, was die Beschwerdeführerinnen in ihrem dritten Rechtsbegehren vom Bundesrat gefordert haben. Tatsächlich verlangen die Beschwerdeführerinnen eine Reduktion der Treibhausgase der Schweiz bis 2030 um mindestens 50 Prozent gegenüber 1990. Sie scheinen daher davon auszugehen, dass eine solche Reduktion mit den positiven Verpflichtungen der Schweiz aus dem Übereinkommen vereinbar ist.
112. Bezüglich des Vorsorgeprinzips (vgl. Frage 2.3 des Gerichtshofs und Zusatzseiten der Beschwerdeführerinnen, S. 18) ist darauf hinzuweisen, dass der völkerrechtliche Status des Vorsorgeprinzips unklar ist und die Frage, ob der Grundsatz als völkerrechtliche Regel verankert ist oder nicht, umstritten ist. Auch wenn sich der Gerichtshof in einigen Urteilen darauf beruft (vgl. Urteil *Tătar gegen Rumänien*, Nr. 67021/01, 27. Januar 2009, § 109 für das Vorsorgeprinzip), sind dieser Grundsatz und seine möglichen Auswirkungen auf die Menschenrechte in der Rechtsprechung des Gerichtshofs, die in Anwendung des Übereinkommens ergangen ist, nicht konsolidiert (in diesem Sinne abweichende Auffassung von Richter Pettiti und von sechs Kollegen, letzter Absatz, in *Balmer-Schafroth u. a. gegen Schweiz*, a.a.O.). Der Verweis auf das Vorsorgeprinzip im *Tătar*-Urteil war somit sehr klar an die Tatsache gebunden, dass der beklagte Staat nach dem Eintritt des Umweltunfalls vom 30. Januar 2000 keine Massnahmen ergriffen hatte. Im Übrigen sei daran erinnert, dass der Gerichtshof in der Rechtssache *Hardy und Maile* das Vorsorgeprinzip ignoriert hat, obwohl die Beschwerdeführer ausdrücklich darum gebeten hatten, Artikel 8 der Konvention vor dem Hintergrund dieses Grundsatzes auszulegen (*Hardy und Maile*, a.a.O., § 186).
113. Das Vorsorgeprinzip kann einen gewissen Aufschluss über die positive Verpflichtung der Staaten nach den Artikeln 2 und 8 der Konvention geben. Es ist jedoch zu vage, eine wirkliche Entscheidungshilfe in der Sache zu bieten. Beispielsweise ist das Risikoniveau für schwerwiegende oder irreversible Störungen oder der empfohlene Schwellenwert für die Feststellung, ob absolute wissenschaftliche Gewissheit besteht, auch unter Anwendung des Vorsorgeprinzips nicht hinreichend klar festgelegt. Zudem erlaubt das Vorsorgeprinzip nicht die Konkretisierung der Verpflichtung der Staaten, den Erlass von Massnahmen nicht aufzuschieben, da es dafür zu allgemein ist.
114. Sollte der Gerichtshof dem Vorsorgeprinzip im vorliegenden Fall dennoch Rechnung tragen, ist die Regierung der Ansicht, dass die Schweiz die Anforderungen des Vorsorgeprinzips vollumfänglich erfüllt hat. Sie hat Vorsorgemassnahmen getroffen, um den Ursachen des Klimawandels vorzubeugen, sie zu verhindern oder zu mindern und dessen schädliche Auswirkungen zu begrenzen. Die fehlende absolute wissenschaftliche

⁴² Medienkonferenz des Bundesrates vom 13. Juni 2021, Bundesrätin Simonetta Sommaruga, [13.06.2021 – Medienkonferenz des BR – YouTube](#)

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Gewissheit hat sie nie als Vorwand benutzt, um solche Massnahmen aufzuschieben. Sie hat die vorhersehbaren Auswirkungen des Klimawandels frühzeitig antizipiert (vgl. vorstehend Ziff. 17) und passt ihre Ziele regelmässig gemäss den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen an (vgl. vorstehend Ziff. 95 ff.).

115. In Bezug auf den Grundsatz der Generationengerechtigkeit weist die Regierung darauf hin, dass dieser Grundsatz nicht als völkerrechtliche Regel verankert ist. Zudem haben sich die Beschwerdeführerinnen nicht auf diesen Grundsatz berufen, welcher u. a. die Interessen künftiger Generationen betrifft.

Sie erinnert daran, dass die Beschwerdeführerinnen zur jetzigen Generation gehören. Sie sind nicht befugt, die Rechte künftiger Generationen vor dem Gerichtshof geltend zu machen, und tun dies im Übrigen auch nicht. Die Opfereigenschaft kann nur bestehenden Personen und nicht künftigen Generationen zukommen. Zudem geht es im vorliegenden Verfahren um die Frage, ob die durch die Konvention garantierten Rechte der Beschwerdeführerinnen verletzt wurden oder nicht. Die Regierung ist der Ansicht, dass der Grundsatz der Generationengerechtigkeit nicht dazu beitragen kann, diese Frage zu beantworten, sodass er im vorliegenden Fall irrelevant ist.

116. Sollte der Gerichtshof im vorliegenden Fall dennoch den Grundsatz der Generationengerechtigkeit berücksichtigen, ist die Regierung der Ansicht, dass die Schweiz die Anforderungen dieses Grundsatzes vollumfänglich erfüllt hat. Die Massnahmen der Schweiz zum Klimaschutz tragen den Interessen der heutigen und künftigen Generationen in billiger Art und Weise Rechnung (vgl. vorstehend Ziff. 94 ff.).
117. Schliesslich versteht es sich von selbst, dass die Schweiz alleine die Klimaerwärmung nicht verhindern oder verlangsamen kann. Zu beachten ist jedoch, dass die Schweiz verschiedene Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Hitze trifft. Beispielsweise erarbeitet das Bundesamt für Gesundheit (BAG) in Zusammenarbeit mit dem BAFU eine Wissensbasis und Präventionsmassnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den immer häufiger auftretenden starken Hitzewellen.⁴³ [Die Hitze-Massnahmen-Toolbox 2021](#), die im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans «Anpassung an den Klimawandel» des Bundes entwickelt wurde, listet Handlungsoptionen zur Vermeidung hitzebedingter Gesundheitsprobleme sowie zahlreiche konkrete Empfehlungen auf und stellt Massnahmen vor, die bereits von anderen Akteuren (vor allem im Gesundheitsbereich) umgesetzt werden. Sie erwähnt z. B. die bestehenden Hitzefrühwarnsysteme (S. 29 f.) und enthält eine Zusammenstellung von frischen / klimatisierten Orten, wo sich die Bevölkerung während der Hitzewellen abkühlen kann (S. 37). Zudem treffen die Städte Massnahmen, um die Hitze in der Stadt zu reduzieren. Beispielsweise erstellt die Stadt Genf jeden Sommer [einen Hitzewellen-Plan](#), der sich vor allem an Menschen über 75 Jahre richtet. Ältere Menschen können sich beim Sozialdienst anmelden, um bei heissem Wetter Unterstützung zu erhalten. In der Stadt Zürich gibt es u. a. ein Hitze-Telefon für ältere Menschen und die Stadt trifft Massnahmen zur Wärmereduzierung (vgl. [Hitze-Tipps - Stadt Zürich \(stadt-zuerich.ch\)](#) und [Medienmitteilung der Stadt Zürich vom 12. Mai 2020](#) « Weniger Hitze in der Stadt »).

118. Vor diesem Hintergrund ist die Regierung der Auffassung, dass die Schweiz ihren positiven Verpflichtungen aus den Artikeln 2 und 8 des Übereinkommens nachgekommen ist.

⁴³ [Gesundheit des Menschen \(admin.ch\)](#).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

f) *Durchführung geeigneter Erhebungen und Studien sowie effektive Beteiligung der Öffentlichkeit*

119. Gemäss seiner Rechtsprechung (vgl. vorstehend Ziff. 72 ff.) hält der Gerichtshof fest, dass der Entscheidungsprozess den Vertragsstaaten der Konvention die Durchführung geeigneter Erhebungen und Studien vorschreibt, wenn komplexe umwelt- und wirtschaftspolitische Fragen vorliegen. Das Vorliegen eines ernsthaften Gesundheitsrisikos erfordert in jedem Fall eine positive Verpflichtung dieser Staaten, ein solches Risiko anhand der genannten Erhebungen und Studien zu bewerten. Auf internationaler Ebene verweist der Gerichtshof insbesondere auf die Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998, die den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vorsieht. Die Regierung stellt jedoch fest, dass die Aarhus-Konvention nicht speziell die Einbeziehung wissenschaftlicher Studien im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht. Sie erinnert auch daran, dass die Aarhus-Konvention für die Schweiz erst am 1. Juni 2014 in Kraft getreten ist (vgl. vorstehend Ziff. 20). Die Schweiz war daher zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des geltenden CO₂-Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen noch nicht an die Bestimmungen der Aarhus-Konvention gebunden (vgl. vorstehend Ziff. 21).
120. In der Schweiz wird der Gesetzgebungs- und Entscheidprozess von den zuständigen Bundesämtern eng begleitet. Dies gilt auch für die Bekämpfung der Klimaerwärmung, bei der es von grosser Bedeutung ist, dass die Entscheidungen auf dem höchsten Stand der Wissenschaft beruhen. Mit dem bestehenden Verfahren wird unter anderem die Einbindung von Fachgutachten in den Gesetzgebungsprozess sichergestellt. In der Praxis geht es darum, die gesetzlichen Bestimmungen auf der Grundlage von Fachquellen zu erarbeiten: Die Botschaft des Bundesrates vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020 ([BBI 2018 247](#)) sowie der [Erläuternde Bericht zur Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen](#)⁴⁴ beziehen sich insbesondere auf die Berichte des IPCC von 2014 und 2018, die Berichte der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Zusammenhang mit der Verwendung und Bereitstellung von Finanzmitteln für Klimaschutzzwecke sowie die strategischen Empfehlungen des [Beratenden Organs für Fragen der Klimaänderung\(OcCC\)](#). Das OcCC wurde 1996 durch das UVEK und das Eidg. Departement des Innern gegründet. Sein Mandat wurde 2018 erneuert. Die Hauptaufgabe des OcCC besteht darin, strategische Empfehlungen zu Klimaschutzfragen und zur schweizerischen Klimapolitik aus wissenschaftlicher Sicht zuhanden der Politiker und der Verwaltung zu formulieren. Zudem bezieht sich die erwähnte Botschaft des Bundesrates auf die Daten und Informationen des [National Centre for Climate Services \(NCCS\)](#). Das NCCS entwickelt und erbringt Klimadienstleistungen wie die Bereitstellung von Daten, Informationen und Handlungsoptionen sowie die Unterstützung bei deren Nutzung und Auslegung. Alle Dokumente, Erklärungen oder Gutachten sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wenn sie im erwähnten erläuternden Bericht aufgeführt sind.
121. Generell gibt es in der Schweiz weitere Möglichkeiten für die Öffentlichkeit, sich am Gesetzgebungsprozess zu beteiligen, insbesondere über das VIG. Das VIG sieht nämlich eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidverfahren vor (Art. 3 VIG). Das Vernehmlassungsverfahren gilt insbesondere für Verfassungsänderungen sowie Gesetzes- und Verordnungsentwürfe. Ein Verzicht auf das Vernehmlassungsverfahren ist nur im

⁴⁴ [SR 641.711 - Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO₂-Emissionen \(CO₂-Verordnung\) \(admin.ch\)](#).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Einzelfall möglich und wenn sachlich gerechtfertigt (Art. 3a VIG). Jede Person oder Organisation ist befugt, der zuständigen Behörde eine Stellungnahme zu einem Gesetzgebungsentwurf vorzulegen. Es können auch wissenschaftliche Studien und Beiträge eingereicht werden. Die zuständige Behörde hat die Ergebnisse der Vernehmlassung zu beurteilen und in einem Bericht zusammenzufassen (Art. 8 Abs. 2 VIG). Dieser ist dann öffentlich zugänglich (Art. 9 VIG).

122. Schliesslich hat gemäss dem Öffentlichkeitsprinzip von Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)⁴⁵ jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über deren Inhalt zu erhalten. So sind alle von der Bundesverwaltung erstellten oder in ihrem Besitz befindlichen Studien und sonstigen klimabedingten Erhebungen grundsätzlich auf Anfrage der Bürgerinnen und Bürger zugänglich.
123. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen ist die Regierung der Ansicht, dass der Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozess, der zur Erarbeitung der Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen der Schweiz geführt hat, durch eine sehr grosse Offenheit und volle Transparenz gekennzeichnet ist. Er ermöglicht auch die systematische Einbindung von wissenschaftlichen Erhebungen und Studien sowie eine sehr breite Beteiligung aller interessierten Kreise. Der Höhepunkt war die Volksabstimmung am 13. Juni 2021, bei der das Schweizer Volk über das neue CO₂-Gesetz abstimmen konnte.
124. Damit wurde ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen auf dem Spiel stehenden konkurrierenden Interessen gefunden, entsprechend den Anforderungen, die sich aus der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben, insbesondere unter Berücksichtigung der in der Aarhus-Konvention enthaltenen Grundsätze.

g) *Fazit*

125. Aus dem Gesagten folgt, dass die Schweiz ihren Verpflichtungen aus den von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten Garantien der Konvention nachgekommen ist. Sie hat eine angemessene Regelung getroffen und geeignete und ausreichende Massnahmen erlassen, um die Ziele zur Bekämpfung der Klimaerwärmung zu erreichen. Daher fordert die Regierung den Gerichtshof auf, die Rüge bezüglich der Artikel 2 und/oder 8 der Konvention wegen offensichtlicher Unbegründetheit für unzulässig zu erklären.

VII. **Wurde das Recht auf Zugang zu einem Gericht im Sinne von Artikel 6 der Konvention verletzt?**

A. War diese Bestimmung im zivilen Bereich anwendbar?

a) *Die relevanten Grundsätze*

126. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs setzt die Anwendbarkeit von Artikel 6 Absatz 1 im Bereich «Zivilrecht» voraus, dass es sich um eine «Anfechtung» in Bezug auf ein «Recht» «zivilrechtlicher Art» handelt, von dem zumindest auf vertretbare Weise anzunehmen ist, dass es nach innerstaatlichem Recht anerkannt ist. Es muss sich um eine echte und ernsthafte «Anfechtung» handeln; sie kann sich sowohl auf das Bestehen eines Rechts als auch auf dessen Umfang oder Art und Weise der Ausübung beziehen. Der Ausgang des Verfahrens muss für das betreffende Recht unmittelbar massgebend sein:

⁴⁵ [SR 152.3 - Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung \(Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ\)](#)

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Eine enge Verbindung oder weitreichende Auswirkungen reichen nicht aus, um Artikel 6 Absatz 1 (...) ins Spiel zu bringen (...)» (Taşkin, a.a.O., § 130; *Balmer-Schafroth u.a. gegen Schweiz*, a.a.O., § 32).

b) *Anwendung der Grundsätze auf den vorliegenden Fall*

127. Vorliegend hat das BGer festgestellt, dass die Beschwerdeführerinnen sich auf das Recht auf Leben gemäss Art. 10 Abs. 1 BV berufen, um daraus einen subjektiven Anspruch abzuleiten, die angeblichen Unterlassungen des Staates zu beseitigen und die von ihnen verlangten Massnahmen umzusetzen. Das BGer hielt fest, dass die Beschwerdeführerinnen durch die beanstandeten Unterlassungen nicht in rechtlich relevanter Weise in diesem Grundrecht beeinträchtigt waren ([BGE 146 I 145](#), E. 6.2). Tatsächlich sind die Beschwerdeführerinnen in ihren Rechten aus Art. 10 Abs. 1 BV und den Artikeln 2 und 8 der Konvention nicht mit der erforderlichen Intensität betroffen. Sie sind nicht Opfer im Sinne von Artikel 34 der Konvention (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 5.4). Ihr Begehren ist als Popularklage zu qualifizieren und ist gemäss Art. 25a VwVG unzulässig, der nur den Schutz individueller Rechte gewährleistet (vgl. E. 5.5). Vor diesem Hintergrund ist die Regierung der Auffassung, dass die Beschwerdeführerinnen nicht vertretbar behaupten können, es bestehe eine Anfechtung eines im innerstaatlichen Recht anerkannten Rechts. Sie können daher aus Art. 10 Abs. 1 BV nicht auf das erwähnte Begehren schliessen und haben keinen subjektiven Anspruch auf Feststellung der angeblichen Unrechtmässigkeit der vorgeworfenen Unterlassungen (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 6.2).
128. Zudem ist das BVGer der Auffassung, dass die von den Beschwerdeführerinnen beantragten Handlungen und sonstigen Massnahmen, wie z. B. die Eröffnung der Vorphase des Gesetzgebungsverfahrens und die Information der Öffentlichkeit, nicht geeignet sind, unmittelbar zur Reduktion der CO₂-Emissionen in der Schweiz beizutragen. Die von den Beschwerdeführerinnen beantragten Handlungen und sonstigen Massnahmen sind daher nicht geeignet, die Hitzewellen zu reduzieren. Unter diesen Umständen kann nicht gesagt werden, dass die Anfechtung vor dem UVEK tatsächlich und ernsthaft war und dass der Ausgang des Verfahrens für das betreffende Recht unmittelbar massgebend gewesen wäre. Folglich war das UVEK nicht verpflichtet, auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen nach Artikel 6 Absatz 1 der Konvention einzutreten (vgl. BVGer-Urteil A-2992/2017 vom 27. November 2018, E. 8.3 und 8.4, Beilage 17 der Beschwerde).
129. Die Regierung schliesst sich den Entscheiden und Erwägungen der innerstaatlichen Gerichte an (vgl. vorstehend Ziff. 127-128). Sie weist zudem darauf hin, dass die Beschwerdeführerinnen keinen direkten Zusammenhang zwischen den vorgeworfenen Unterlassungen und den geltend gemachten Rechten nachgewiesen haben (vgl. vorstehend Ziff. 38 - 50). Zudem haben sie weder dargelegt noch nachgewiesen, dass eine ernsthafte und vor allem unmittelbar bevorstehende Gefahr für die geltend gemachten Rechte vorliegt. Zudem können die beantragten Massnahmen nicht unmittelbar zur Reduktion der CO₂-Emissionen in der Schweiz beitragen. Daher haben weder die Gefahr noch die beantragten Massnahmen den Grad an Wahrscheinlichkeit, der den Ausgang des Rechtsstreits für die von den Klägerinnen geltend gemachten Rechte unmittelbar massgebend macht. Der Zusammenhang zwischen den vorgeworfenen Unterlassungen und den von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten Rechten ist daher zu schwach und zu weit.

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

130. Schliesslich erinnert die Regierung daran, dass Artikel 6 der Konvention kein Recht auf Zugang zu einem Gericht garantiert, das für die Aufhebung oder Ersetzung eines Gesetzes zuständig ist, das von der Legislative erlassen wurde (Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, Droit à un procès équitable [volet civil], 31 décembre 2020, § 90). Im vorliegenden Fall streben die Beschwerdeführerinnen in der Tat an, das heute geltende CO₂-Gesetz durch ein Gesetz mit strengeren Massnahmen zu ersetzen. Es ist somit das allgemeine Interesse des Klimaschutzes, das den Gegenstand und das Interesse des Rechtsstreits bildet, und nicht eine Anfechtung in Bezug auf ein zivilrechtliches Recht seitens der Beschwerdeführerinnen (vgl. *Association Greenpeace France gegen Frankreich* (Entscheidung), Nr. 55243/10, 13. Dezember 2011).
131. Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist die Regierung der Auffassung, dass Artikel 6 der Konvention im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist. Sie fordert daher den Gerichtshof auf, diese Rüge für unzulässig zu erklären.
- B. Hatten die Beschwerdeführerinnen einen effektiven Rechtsweg zur Geltendmachung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche (vgl. z. B. *Naït-Liman gegen Schweiz* [GK], Nr. 51357/07, § 113, 15. März 2018)?
132. Sollte der Gerichtshof der Auffassung sein, dass Artikel 6 der Konvention anwendbar ist, stellt sich die Position der Regierung zu Frage 3.2 wie folgt dar:
133. Der durch Artikel 6 Absatz 1 der Konvention garantierte Anspruch auf ein faires Verfahren ist im Lichte des Prinzips der Vorherrschaft des Rechts auszulegen, der das Vorhandensein eines wirksamen Rechtsweges zur Geltendmachung der bürgerlichen Rechte verlangt (vgl. u.a. *Ali Riza v. Schweiz*, Nr. 74989/11, § 72; *Al-Dulimi und Montana Management Inc. gegen Schweiz* [GK], Nr. 5809/08, § 126, EGMR 2016, *Eşim gegen Türkei*, Nr. 59601/09, § 18, 17. September 2013, und *Běleš u.a. gegen Tschechische Republik*, Nr. 47273/99, § 49, EGMR 2002 IX). Jeder Rechtssuchende hat Anspruch darauf, dass ein Gericht über alle Streitigkeiten im Zusammenhang mit seinen zivilrechtlichen Rechten und Pflichten entscheidet. So statuiert Artikel 6 Absatz 1 der Konvention das Recht auf ein Gericht, dessen Zugangsrecht, d. h. das Recht auf Anrufung eines Gerichts in Zivilsachen, einen besonderen Aspekt darstellt (vgl. u. a. *Howald Moor u. a. gegen Schweiz*, Nrn. 52067/10 und 41072/11, § 70, 11. März 2014, und *Golder gegen Vereinigtes Königreich*, 21. Februar 1975, § 36, Serie A Nr. 18).
134. Das Recht auf Zugang zu einem Gericht ist jedoch nicht absolut. Es unterliegt implizit akzeptierten Beschränkungen, da es naturgemäss eine Regulierung durch den Staat erfordert, der in dieser Hinsicht über einen gewissen Ermessensspielraum verfügt. Die Einschränkungen dürfen jedoch den Zugang zu einem Gericht nicht auf eine solche Weise oder so stark einschränken, dass das Recht des Einzelnen auf ein Gericht in seiner Substanz beeinträchtigt wird. Die Beschränkungen sind mit Artikel 6 Absatz 1 der Konvention nur vereinbar, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgen und wenn ein vernünftiges Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Zweck besteht (*Naït-Liman gegen Schweiz* [GK], Nr. 51357/07, 15. März 2018, § 114 und 115; *Ali Riza*, a.a.O., § 73 und die zitierten Verweise). Darüber hinaus sind die angewandten Beschränkungen nur dann mit Artikel 6 Absatz 1 der Konvention vereinbar, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgen und wenn ein vernünftiges Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Zweck besteht (*Ali Riza*, a.a.O., § 74 und die zitierten Verweise).

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

135. Generell weist die Regierung darauf hin, dass es jeder Person offen steht, sich jederzeit an eine schweizerische Behörde zu wenden, um ein Gesuch zu stellen und von der angerufenen Behörde eine Entscheidung zu erwirken. In der Schweiz sind das BAFU und das BFE für die Entwicklung und Vorbereitung der gesetzgeberischen und weiteren Massnahmen im Rahmen der langfristigen Klimastrategie der Schweiz zuständig. Beide Ämter sind dem UVEK zugeordnet. Sämtliche Informations- und Entscheidungsbegehren, Anregungen und generell jegliche Schreiben zum Umweltschutz und insbesondere zur Klimaerwärmung sind grundsätzlich an das UVEK zu richten. Dieses erlässt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 25a VwVG. Gegen solche Verfügungen kann anschliessend gemäss Artikel 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (VGG)⁴⁶ beim BVGer Beschwerde geführt werden. Gegen Entscheide des BVGer in diesem Bereich kann gestützt auf Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG Beschwerde an das Bundesgericht geführt werden.
136. Den schweizerischen Gerichten werden regelmässig Beschwerden von Privaten oder Verbänden zu Umweltgefährdungsfragen aus menschlichen Tätigkeiten vorgelegt (für Kernenergie vgl. z. B. BGE [139 II 185](#), Urteil des BGer [2C 206/2019](#) vom 25. März 2021 oder Urteil des BVGer [A-5762/2012](#) vom 7. Februar 2013; zur Luftreinhaltung, siehe z. B. [BVGE 2009/1](#)). Zu beachten ist, dass das Verwaltungsverfahren des Bundes nicht besonders formalistisch ist. Gemäss Art. 12 VwVG richtet sich dieses grundsätzlich nach der Untersuchungsmaxime, wonach die Behörden den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen haben. Sie verlangt auch von den Behörden, dass sie das Recht von Amtes wegen anwenden (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG). Das Verwaltungsverfahren sieht zudem keine Pflicht vor, sich durch einen professionellen Vertreter vertreten zu lassen, sodass es für die Parteien kostengünstiger ist. Die der unterliegenden Partei auferlegten Verfahrenskosten sind – abgesehen von vermögensrechtlichen Streitigkeiten – in der Regel eher gering und können ausnahmsweise sogar vollständig erlassen werden (Art. 63 a. 1 VwVG). Schliesslich sieht das Verwaltungsverfahren ausdrücklich die Möglichkeit vor, ganz oder teilweise unentgeltliche Rechtspflege zu erhalten, wenn die Partei nicht über ausreichende Mittel verfügt und ihre Rechtsbegehren nicht von vornherein aussichtslos sind (Art. 65 VwVG).
137. Die Regierung weist darauf hin, dass die Beschwerdeführerinnen im vorliegenden Fall von einer doppelten gerichtlichen Instanz profitiert haben. Sie wandten sich an das BVGer und das BGer, die beide die Sache sorgfältig geprüft und klar begründete Entscheide gefällt haben (vgl. vorstehend Ziff. 9 et 11).
138. Nichtsdestotrotz machen die Beschwerdeführerinnen geltend, es liege eine Verletzung von Artikel 6 der Konvention vor, weil die internen Gerichte den Nichteintretensentscheid des UVEK bestätigt und die Sache nicht geprüft hätten (vgl. Zusatzseiten, § 42 ff.). Ihre im Hinblick auf Artikel 6 der Konvention formulierte Rüge ist somit eine Rüge der vierten Instanz. Es sei jedoch daran erinnert, dass es sich beim Gerichtshof nicht um ein viertinstanzliches Gericht handelt.
139. Damit eine Behörde auf ein Gesuch nach Artikel 25a VwVG eintreten kann, müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein. Gemäss dieser Bestimmung kann derjenige, der ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren,

⁴⁶ [SR 173.32 - Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht \(Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG\)](#)

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft, die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt und die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt (Abs. 1). Die Behörde entscheidet durch Verfügung (Abs. 2). Nach Auffassung des BGer ist der Begriff der Realhandlung im Sinne von Art. 25a VwVG weit auszulegen. Sie umfasst nicht nur individuelle und konkrete Handlungen, sondern auch allgemeine und abstrakte Handlungen (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 4.2). Über den Wortlaut von Artikel 25a VwVG hinaus können auch Unterlassungen der Behörden angefochten werden. Eine Unterlassung staatlicher Behörden kann nur dann widerrechtlich sein, wenn eine spezifische Handlungspflicht der Behörden besteht. Ein Verfügungsanspruch nach Art. 25a VwVG besteht nicht, wenn der Gesetzgeber den Rechtsschutz gegen eine Realhandlung bewusst ausgeschlossen hat oder ein ausreichender Rechtsschutz auf andere Weise möglich ist (*Subsidiarität*). Die Abgrenzung zur *actio popularis* erfordert eine sorgfältige Analyse der Frage, ob die gesuchstellende Person stärker betroffen ist als die Bevölkerung im Allgemeinen (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 4.1 mit weiteren Verweisen). Das Berührtsein in Rechten gemäss Art. 25a VwVG setzt voraus, dass die gesuchstellende Person mit einer gewissen Intensität in der persönlichen Rechtssphäre betroffen ist. Dabei muss der Eingriff in die Persönlichkeitsrechte eine minimale Intensität aufweisen (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 4.1 und 4.4 mit weiteren Verweisen). Art. 25a VwVG definiert das streitlagenspezifische Rechtsschutzinteresse durch eine objektive und eine subjektive Voraussetzung: Zum einen soll die Realhandlung objektiv Rechte und Pflichten tangieren; andererseits muss die gesuchstellende Partei subjektiv ein schutzwürdiges Interesse am Entscheid geltend machen. Die beiden Kriterien, auch wenn sie in die gleiche Richtung gehen, sind sorgfältig zu unterscheiden (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 4.4 mit weiteren Verweisen).

140. Im Allgemeinen dienen die in den Verfahrensgesetzen festgelegten Bedingungen, unter denen eine Behörde in ein Verfahren eintreten kann, der ordnungsgemässen Rechtspflege. Das Erfordernis, dass die antragstellende Person in ihrer persönlichen Rechtssphäre in gewisser Masse betroffen sein muss, ergibt sich aus dem Umstand, dass Art. 25a VwVG ein individuelles Rechtsschutzmittel ist. Es ermöglicht eine Abgrenzung zur *actio popularis*. Dieses Erfordernis ist weit verbreitet und wird auch vom Gerichtshof angewandt. Sie trägt auch zur Einhaltung der Gewaltenteilung bei (vgl. nachfolgend Ziff. 141 f). Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie den Zugang zu einem Gericht derart einschränkt, dass dadurch das Recht des Einzelnen auf ein Gericht in seiner Substanz verletzt würde. Zudem besteht ein angemessenes Verhältnis zwischen dieser Anforderung und den angestrebten Zielen.
141. Trotz der weiten Auslegung der Realhandlung im Sinne von Artikel 25a VwVG kann sich die Frage stellen, ob – wie im vorliegenden Fall – gestützt auf Artikel 25a VwVG in einem bestimmten Bereich eine Reihe staatlicher Massnahmen verlangt werden kann. Anträge auf eine bestimmte Gestaltung aktueller Politikbereiche sind nach dem schweizerischen Verfassungsrecht grundsätzlich auf dem Weg der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten einzubringen (E. 4.3). Dazu stehen die politischen Rechte nach den Artikeln 34 und 136 BV zur Verfügung. Zu diesen Rechten gehören namentlich das Recht zur Einreichung einer Volksinitiative auf Total- oder Teilrevision der Bundesverfassung (Art. 138 f. BV) oder das Petitionsrecht (Art. 33 BV). Zudem können jedes Mitglied der Bundesversammlung, jede Fraktion, jede parlamentarische Kommission und jeder Kanton der Bundesversammlung eine Initiative unterbreiten (Art. 160 Abs. 1 BV). Im Übrigen können die Mitglieder beider Räte und diejenigen des Bundesrates Anträge zu

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

einem in Beratung stehenden Geschäft stellen (Art. 160 Abs. 2 BV).

142. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das Erfordernis, dass die antragstellende Person in ihrer persönlichen Rechtssphäre in gewissem Masse betroffen sein muss, zur Wahrung der Gewaltenteilung und des Subsidiaritätsprinzips beiträgt. In der Schweiz ist es nicht Sache der Justiz, politische Entscheidungen zu treffen. Diese Aufgabe obliegt der Legislative und der Exekutive. Aufgrund von Art. 190 BV kann das BGer ohnehin keine Korrektur oder Verschärfung der Anforderungen des CO₂-Gesetzes oder der Emissionsreduzierungsmaßnahmen anordnen. Wie sich bei der Abstimmung am 13. Juni 2021 gezeigt hat, ist das Thema der Klimapolitik und der dafür notwendigen Umsetzungsmassnahmen komplex, und die für eine Mehrheit notwendigen Gleichgewichte sind sehr schwer zu finden.
143. Die sorgfältige Prüfung des formellen Kriteriums des Rechtsschutzinteresses durch das BGer sowie die Besonderheiten des schweizerischen politischen Systems zeigen, dass sich die Gerichte kaum in die Problematik des Klimawandels einbringen können. Sicher ist, dass die Gerichte nicht selbst die zu treffenden Massnahmen bestimmen können. Nach Ansicht der Regierung hat das BGer daher zu Recht entschieden, dass die Anliegen der Beschwerdeführerinnen nicht mit gerichtlichen, sondern vielmehr mit politischen Mitteln beantwortet werden sollten. Ihre Beschwerde diene nicht dem individuellen Rechtsschutz, sondern zielte darauf ab, die bisherigen und die bis 2030 geplanten Klimaschutzmassnahmen abstrakt überprüfen zu lassen. Dies hat das BGer insbesondere dazu veranlasst, die Beschwerde als Popularklage zu qualifizieren, was mit den Mitteln des individuellen Rechtsschutzes unvereinbar ist (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 5.5 und 8).
144. Zudem ist daran zu erinnern, dass gemäss BGer noch eine gewisse Frist besteht, um eine globale Erwärmung zu verhindern und die Ziele der Beschwerdeführerinnen mit den in der Schweiz vorhandenen politischen Mitteln und demokratischen Instrumenten zu erreichen (vgl. [BGE 146 I 145](#), E. 5.3 und 5.5). Unter diesen Umständen ist es schlicht und einfach nicht zulässig, die demokratische Debatte umgehen und sich davon befreien zu wollen.
145. Nach Artikel 25a VwVG können Einzelpersonen Versäumnisse der Behörden anfechten, selbstverständlich jedoch nur sofern die Voraussetzungen dieser Bestimmung erfüllt sind. Diese Voraussetzungen dienen legitimen Zwecken, nämlich der guten Rechtspflege, der Wirksamkeit interner Gerichtsentscheide durch die Prävention von *actiones populares* und die Gewährleistung des individuellen Rechtsschutzes sowie auch der Gewaltenteilung. Sie sind jedoch im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Da die Urteile des BVGer und des BGer weder willkürlich noch offensichtlich unvernünftig sind, ist es nicht Sache des Gerichtshofs, ihre Schlussfolgerungen in Frage zu stellen.
146. Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist die Regierung der Auffassung, dass den Beschwerdeführerinnen ein wirksamer Rechtsweg zur Verfügung stand, um ihre zivilrechtlichen Ansprüche geltend zu machen. Sie fordert daher den Gerichtshof auf, die Rüge in Bezug auf Artikel 6 der Konvention wegen offensichtlicher Unbegründetheit für unzulässig zu erklären.
- VIII. **Stand den Beschwerdeführerinnen eine wirksame Beschwerde im Sinne von Artikel 13 der Konvention in Bezug auf die behaupteten Verstösse gegen die Artikel 2 und 8 zur Verfügung?**

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

A. Die relevanten Grundsätze

147. «Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt Artikel 13 einen internen Rechtsbehelf nur für Klagen, die nach der Konvention als «vertretbar» angesehen werden können (...).» (*Urteil Athanassoglou u.a. gegen Schweiz*, a.a.O., § 58). In der Rechtssache *Athanassoglou u.a. gegen Schweiz* stellte der Gerichtshof fest: «In der der vorgelegten Art betrifft die Beschwerde der Beschwerdeführer nach Artikel 13 ebenso wie die Beschwerde nach Artikel 6 Absatz 1 das Fehlen eines Rechtsbehelfs nach schweizerischem Recht, um den Beschluss des Bundesrates anzufechten. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass der Zusammenhang zwischen dieser Entscheidung und den von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten Rechten auf Schutz des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit und des Eigentums nach innerstaatlichem Recht und zu schwach und zu weit ist, um Artikel 6 Absatz 1 anzuwenden (...). Die Gründe für diese Feststellung führen auch dazu, dass die Beschwerdeführer aufgrund eines zu weiten Zusammenhangs in Bezug auf den Entscheid des Bundesrates als solchen nicht nachgewiesen haben, dass keine schutzwürdige Rüge der Verletzung der Artikel 2 und 8 der Konvention vorliegt und folglich keine vertretbare Rüge in Bezug auf einer Verletzung von Artikel 13 besteht. Zusammenfassend ist der Gerichtshof, wie in der Rechtssache *Balmer-Schafroth u. a.*, der Auffassung, dass Artikel 13 nicht anwendbar ist.» (*Urteil Athanassoglou u.a. gegen Schweiz*, a.a.O., § 59).
148. Darüber hinaus hat der Gerichtshof daran erinnert, dass die Anforderungen von Artikel 6 Absatz 1 der Konvention grundsätzlich strenger sind als diejenigen von Artikel 13 der Konvention, die von diesen absorbiert werden (vgl. *Urteil Ullens de Schooten und Rezabek gegen Belgien*, Nr. 3989/07 und 38353/07, 20. September 2011, § 52).

B. Anwendung der Grundsätze auf den vorliegenden Fall

a) *Anwendbarkeit von Artikel 13 der Konvention*

149. Die Regierung stellt fest, dass die von den Beschwerdeführerinnen verlangten Massnahmen weitgehend den Vorarbeiten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens entsprechen (vgl. [BGE146 I 145](#), E. 4.3.). Tatsächlich streben die Beschwerdeführerinnen an, das heute geltende CO₂-Gesetz durch ein neues Gesetz mit strengeren Massnahmen zu ersetzen. In diesem Zusammenhang erinnert die Regierung daran, dass Artikel 13 der Konvention nicht so weit geht, von den Staaten die Einführung eines Rechtsbehelfs zu verlangen, mit dem Einzelpersonen vor einer nationalen Behörde die Gesetze eines Vertragsstaates als gegen die Konvention oder gegen gleichwertige nationale Rechtsnormen verstossend anprangern können (*Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, Droit à un recours effectif*, 30. April 2021, § 66). Auch Artikel 13 der Konvention erlaubt es nicht, eine allgemeine Politik als solche anzufechten (*Hatton u. a. gegen Vereinigtes Königreich* [GC], 2003, § 138). Die Regierung fordert den Gerichtshof daher auf, die Rüge einer Verletzung von Artikel 13 der Konvention *ratione materiae* als mit der Konvention unvereinbar zu erklären.
150. Zudem verweist die Regierung auf die Erwägungen zur Anwendbarkeit von Artikel 6 der Konvention (vorstehend Ziff. 127). Sie weist darauf hin, dass die Beschwerdeführerinnen nicht vertretbar behaupten können, es bestehe eine Anfechtung eines im innerstaatlichen Recht anerkannten Rechts. Sie haben nicht nachgewiesen, dass eine ernsthafte und vor allem unmittelbar bevorstehende Gefahr für die geltend gemachten Rechte vorliegt. Sie sind nicht in ihren Rechten aus den Artikeln 2 und 8 Konvention in rechtlich relevanter Weise berührt. Zudem können die beantragten Massnahmen nicht unmittelbar zur

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

Reduktion der CO₂-Emissionen in der Schweiz beitragen. Daher haben weder die Gefahr noch die beantragten Massnahmen den Grad an Wahrscheinlichkeit, der den Ausgang des Rechtsstreits für die von den Klägerinnen geltend gemachten Rechte unmittelbar massgebend macht. Der Zusammenhang zwischen den vorgeworfenen Unterlassungen und den von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten Rechten ist daher zu schwach und zu weit. Artikel 13 der Konvention ist daher im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Daher fordert die Regierung den Gerichtshof auf, die Rüge in Bezug auf Artikel 13 der Konvention für unzulässig zu erklären.

b) *Bestehen einer wirksamen Beschwerde im Sinne von Artikel 13 der Konvention*

151. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, dass ihr Recht auf eine wirksame Beschwerde verletzt worden sei, weil die innerstaatlichen Behörden nicht auf die Begründetheit ihres Rechtsbehelfs eingetreten seien (vgl. Beschwerdeformular, S. 9).
152. Die Regierung erinnert daran, dass die Beschwerdeführerinnen im vorliegenden Fall die Möglichkeit hatten, Beschwerde beim BVGer und beim BGer zu erheben und somit von einer doppelten Instanz profitiert haben (vgl. 135 ff.). Sie weist auch darauf hin, dass die Staaten die Zulässigkeit einer Beschwerde regeln können. Vorliegend macht die gesetzliche Voraussetzung, dass die Beschwerdeführerinnen mit einer gewissen Intensität in ihren Rechten betroffen sein müssen, die Beschwerde nicht unwirksam (siehe vorstehend Ziff. 139 ff.).
153. Die Beschwerdeführerinnen hatten zudem – und haben immer noch – die Möglichkeit, gestützt auf das Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (VG)⁴⁷ ein Verantwortlichkeitsverfahren gegen den Bund einzuleiten und dabei den Ersatz des Schadens zu verlangen, den sie aufgrund der mutmasslich durch die Untätigkeit der Behörden verursachten Klimaerwärmung erlitten haben. Dieser Rechtsbehelf hätte es ihnen ermöglicht – und ermöglicht es ihnen auch heute noch –, eine allfällige negative Entscheidung der zuständigen Behörde durch das BVGer und allfällig durch das BGer prüfen zu lassen. Im Rahmen eines solchen Verantwortlichkeitsverfahrens können Verstösse gegen die Konvention geltend gemacht werden und von den Gerichten beurteilt werden. Angesichts des Vorstehenden ist die Regierung der Auffassung, dass den Beschwerdeführerinnen durch die Kombination der bestehenden Rechtsbehelfe eine wirksame Beschwerde im Sinne von Artikel 13 der Konvention in Bezug auf die behaupteten Verstösse gegen die Artikel 2 und 8 der Konvention zur Verfügung stand. Daher beantragt der Gerichtshof, die Rüge gegen Artikel 13 der Konvention wegen offensichtlicher Unbegründetheit für unzulässig zu erklären.

IX. **Rechtsbegehren**

Auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen stellt die Schweizer Regierung vor dem Gerichtshof folgende Rechtsbegehren:

- In erster Linie sei auf Beschwerde Nr. 53600/20 *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u.a. gegen Schweiz* nicht einzutreten

aufgrund der Nichteinhaltung der Sechsmonatsfrist;

⁴⁷ [SR 170.32 - Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten\(Verantwortlichkeitsgesetz, VG\) \(admin.ch\).](#)

Dossiernummer: 311.6-2797/6/1

aufgrund der Unvereinbarkeit *ratione personae* wegen fehlender Opfereigenschaft des beschwerdeführenden Vereins;

aufgrund der Unvereinbarkeit *ratione personae* wegen mangelnder Opfereigenschaft der Beschwerdeführerinnen 2-5 in Bezug auf ihre Rügen zu den Artikeln 2 und 8 der Konvention;

aufgrund von Unvereinbarkeit *ratione materiae* mit den Bestimmungen der Konvention;

wegen offensichtlicher Unbegründetheit.

- Eventualiter sei festzustellen, dass die von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten Garantien nicht verletzt worden sind.

Wir danken für die geschätzte Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Justiz BJ

Digital unterschrieben von
Chablais Alain KOEDXK
Bern, 16.07.2021 (mit
Zeitstempel)

Alain Chablais
Vertreter der Schweizer Regierung

Beilagen:

1. Schreiben des Kanzlers vom 29. April 2020
2. Erwägungen der Schweizer Regierung zur Billigkeit und Ambition gemäss der Mitteilung der Schweiz über die NDCs vom Dezember 2020