

KlimaSeniorinnen-Urteil: Menschenrechtliche Pflicht der Schweiz, ihren fairen Anteil am global verbleibenden CO₂-Budget zu quantifizieren

Résumé ———> 125 / Riassunto ———> 126

I.	Ausgangspunkt: Aus dem «Recht auf Privat- und Familienleben» (Art. 8 EMRK) fließende menschenrechtliche Anforderungen an den staatlichen Klimaschutz	115
II.	Die menschenrechtliche Verpflichtung, ein faires und 1,5°C-kompatibles nationales CO ₂ -Budget zu bestimmen und eine mit dem nationalen CO ₂ -Budget kompatible Klimagesetzgebung auszuarbeiten und zu erlassen	117
1.	Verfahren vor dem EGMR	118
2.	Das Urteil des EGMR	120
3.	Überwachung des Urteilsvollzugs durch das Ministerkomitee des Europarats	121
III.	Das CO ₂ -Budget der Schweiz	122
IV.	Fazit	125

* Die Autorin dieses Beitrags war als leitende Rechtsvertreterin im Verfahren tätig, das zum hier besprochenen Urteil in der Sache *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* führte.

Zusammenfassung

Der Entscheid der Grossen Kammer des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 9. April 2024 in Sachen *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*¹ erhielt beispiellose Aufmerksamkeit – nicht nur seitens der Medien und der Politik, sondern auch in der Rechtswissenschaft. Trotzdem erfuhren die aus Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention fließenden und im Urteil definierten menschenrechtlichen Anforderungen an die staatlichen Klimaschutzbemühungen bis heute kaum eine vertiefte Analyse.

Dieser Beitrag möchte zu einem besseren Verständnis dieser im Urteil formulierten Vorgaben beitragen. Hierzu stellt er sie in den Kontext des Verfahrens vor dem EGMR sowie der richterlichen Anwendung dieser Anforderungen auf die Schweizer Klimapolitik.

Daraus resultiert Folgendes: Das Urteil stellt die Pflicht der Staaten fest, ein faires nationales CO₂-Budget vis-à-vis dem verbleibenden globalen CO₂-Budget zur Einhaltung des 1,5°C-Limits zu bestimmen. Auf der Basis eines solchen nationalen CO₂-Budgets ist eine mit diesem Budget kompatible Klimagesetzgebung auszuarbeiten und zu erlassen. Die Bedeutung dieser beiden Verpflichtungen – generell und für die Schweiz – kann dabei nicht unterschätzt werden. Experten haben gezeigt: Die Schweiz wird mit ihrer derzeitigen Klimastrategie selbst ein unter den grosszügigsten Annahmen berechnetes nationales CO₂-Budget bei weitem überschreiten. Ein CO₂-Budget, welches die Verantwortung und Fähigkeit der Schweiz miteinbezieht, hat die Schweiz bereits 1999 ausgeschöpft.

I. Ausgangspunkt: Aus dem «Recht auf Privat- und Familienleben» (Art. 8 EMRK) fließende menschenrechtliche Anforderungen an den staatlichen Klimaschutz

Weitum beachtet entschied die Grosse Kammer des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) am 9. April 2024 die Sache *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*.² Sie hielt fest: Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)³ beinhaltet ein Recht des Einzelnen auf wirksamen staatlichen Schutz vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf sein Leben, seine Gesundheit, sein Wohlergehen und seine Lebensqualität (§§ 519, 544). Ein Staat muss seinen Teil dazu beizutragen, diesen Schutz zu gewährleisten (§ 545). Die Massnahmen eines Staates müssen darauf ausgerichtet sein, einen Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur über ein Niveau hinaus zu verhindern, welches ernsthafte und irreversible negative Auswirkungen auf die Menschenrechte hat (§ 546). Das hierfür relevante Tem-

-
- 1 EGMR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* [GK] vom 9. April 2024, Verfahrensnr. 53600/20 (KlimaSeniorinnen).
 - 2 EGMR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* [GK] vom 9. April 2024, Verfahrensnr. 53600/20 (KlimaSeniorinnen).
 - 3 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 5. November 1950 (SR 0.101).

peraturziel ist die Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C (§§ 106, 436, 546).⁴ Mit anderen Worten: Es ist die menschenrechtliche Pflicht eines Staates, seinen Teil dazu beizutragen, die globale Erwärmung auf maximal 1,5°C zu begrenzen.

Es geht hauptsächlich darum, dass Staaten sorgfältig verbindliche Vorschriften ausarbeiten und erlassen. Die verbindlich festgeschriebenen Massnahmen müssen dabei *effektiv in der Lage sein*, die bestehenden und potenziell irreversiblen künftigen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern (§ 545). Damit dies tatsächlich realisierbar ist und eine unverhältnismässige Belastung zukünftiger Generationen möglichst vermieden wird, muss sofort gehandelt werden, und es müssen angemessene Zwischenziele für die Zeit bis zur Erreichung der Klimaneutralität festgelegt werden (§ 549). Der Ausarbeitung des nationalen Rechtsrahmens muss ein nationales CO₂-Budget zugrunde gelegt werden (§§ 116, 550 und 571ff.). Zudem sind die Emissionen aus dem Import von Waren und deren Konsum zu berücksichtigen (§ 280 und Judge Eicke, Partly Concurring Partly Dissenting Opinion, § 4). Schliesslich müssen die Vorschriften in der Praxis auch wirksam angewendet und umgesetzt werden (§§ 545 und 549).

Das Gericht entwickelte in § 550 eine Reihe spezifischer menschenrechtlicher Anforderungen an die Ausarbeitung und Umsetzung einer nationalen Klimapolitik. Die Einhaltung dieser Anforderungen wird vom EGMR überprüft. Die zuständigen nationalen Behörden, sei es auf legislativer, exekutiver oder judikativer Ebene, müssen:

a) Allgemeine Massnahmen festlegen, die einen Zeitplan zur Erreichung der Klimaneutralität vorgeben und für denselben Zeitraum künftige Treibhausgas(THG-)emissionen mittels eines nationalen CO₂-Budgets oder einer anderen äquivalenten Methode quantifizieren, im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels;

b) Zwischenziele und Pfade zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden) festlegen, die grundsätzlich in der Lage sind, die nationalen Gesamtziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu erreichen;

c) den Nachweis erbringen, dass sie die einschlägigen Treibhausgas-Reduktionsziele (siehe Buchstaben a und b) ordnungsgemäss erfüllt haben oder dabei sind, sie zu erfüllen;

d) die einschlägigen Treibhausgas-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Wissenschaft aktualisieren;

e) bei der Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Massnahmen rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise handeln.

4 DENNIS VAN BERKEL / FLORIS TAN / JOE UDELL / APRIL WILLIAMSON, Climate Litigation Network, The Human Rights Obligation to Quantify a Fair Share 1.5°C-Aligned Carbon Budget: A Close Analysis of the KlimaSeniorinnen Judgment, 16. Januar 2025, [https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD\(2025\)100E](https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD(2025)100E).

Diese Verpflichtungen, einschliesslich der Verpflichtung zur Quantifizierung von nationalen THG-Emissionsbegrenzungen durch ein CO₂-Budget oder eine äquivalente Methodik (§ 550 (a)), sind aus Art. 8 EMRK fliessende *menschenrechtliche Verpflichtungen*. Diese Verpflichtungen bestehen unabhängig von den Anforderungen der Klimarahmenkonvention (engl. abgekürzt UNFCCC)⁵ und des Pariser Klimaübereinkommens⁶. Sie können, wie der EGMR ausdrücklich festgehalten hat, entgegen der von der Schweiz (§§ 360 und 570 f.) vertretenen Auffassung nicht allein durch Berufung auf national festgelegte Beiträge (engl. abgekürzt NDC) unter dem Pariser Klimaübereinkommen erfüllt werden (§ 571).

Ein wirksamer staatlicher Schutz des Individuums erfordert zudem, dass die Minderungsmassnahmen durch Anpassungsmaßnahmen ergänzt werden. Zu berücksichtigen sind alle relevanten besonderen Schutzbedürfnisse (§ 552). Ferner umfasst Art. 8 EMRK verschiedene Verfahrensgarantien. Dazu gehören das Zugänglichmachen von relevanten Informationen, der Zugang zu den Schlussfolgerungen von relevanten Studien und der Einbezug der Öffentlichkeit in den Entscheidungsprozess (§§ 553 f.).

Die Schweiz hat ihre in Art. 8 EMRK verankerte Schutzpflicht gegenüber dem Verein KlimaSeniorinnen Schweiz (und indirekt auch gegenüber dessen Mitgliedern) verletzt. Die Schweizer Behörden haben bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Klimagesetzgebung weder rechtzeitig noch auf eine angemessene und kohärente Weise gehandelt (§ 573). Der EGMR stellte kritische Lücken im Prozess der Schaffung der nationalen Klimagesetzgebung fest, einschliesslich des Versäumnisses, nationale THG-Emissionsbegrenzungen durch ein CO₂-Budget oder auf äquivalente Weise zu quantifizieren (§§ 558–573). Zudem war das Emissionsreduktionsziel von 2020 – seitens der Schweiz anerkanntermassen – ungenügend, und wurde zudem verfehlt (§§ 558 f.). So hat der Bundesrat selbst festgestellt, dass Industrieländer (wie die Schweiz) ihre Emissionen bis 2020 um 25–40 % gegenüber 1990 hätten reduzieren müssen, nur schon mit Blick auf das (heute überholte) Ziel, die Erderwärmung auf 2°C zu begrenzen (§ 558).

II. Die menschenrechtliche Verpflichtung, ein faires und 1,5°C-kompatibles nationales CO₂-Budget zu bestimmen und eine mit dem nationalen CO₂-Budget kompatible Klimagesetzgebung auszuarbeiten und zu erlassen

In Politik, Verwaltung und Literatur wurden die aus Art. 8 EMRK fliessenden und im Urteil definierten *menschenrechtlichen* Anforderungen an die staatlichen Klimaschutzbemühungen bis anhin des Öfteren entweder nicht weiter vertieft, unterschätzt, als erfüllt betrachtet oder als rein prozessual eingestuft.

Für das bessere Verständnis namentlich der in § 550(a) des Urteils definierten Anforderungen an die Quantifizierung von nationalen THG-Emissionsbegrenzungen erscheint es unerlässlich, diese in den – wohl wenig bekannten – Kontext des Verfahrens vor dem EGMR zu stellen. Gleichermassen notwendig

5 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992 (SR 0.814.01).

6 Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (SR 0.814.012).

und erhellend ist zudem der Einbezug der richterlichen Anwendung dieser Anforderungen auf die Schweizer Klimapolitik (§§ 558 ff.).

1. Verfahren vor dem EGMR

Der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz hat bereits in seiner Beschwerde an den EGMR vom November 2020 ein CO₂-Budget für die Schweiz berechnet und aufgezeigt, dass dieses rasch erschöpft sein wird.⁷ Auch in seinen Eingaben vom Oktober 2021 an die dritte Kammer des EGMR und vom Dezember 2022 an die Grosse Kammer des EGMR legte er Folgendes dar: Selbst wenn man von einem Anrecht auf gleiche Emissionen pro Kopf ab dem Jahr 2020 ausgehen würde, hätte die Schweizer Bevölkerung mit der heutigen Klimastrategie ihren Anteil am global verbleibenden Budget innert etwa einem Jahrzehnt aufgebraucht (§§ 77 und 569).⁸

Der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz hielt aber auch fest: Eine solche simple pro Kopf-Aufteilung des verbleibenden globalen Budgets ab 2020 ist keine gültige Methode zur Bestimmung der fairen Anteile der Staaten an den globalen Klimaschutzbemühungen. Ein fairer Beitrag müsse vielmehr die Prinzipien der «gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten im Lichte unterschiedlicher nationaler Gegebenheiten» (engl. abgekürzt CBDRRC-NC) und die Gerechtigkeit widerspiegeln (Art. 2(2), 4(1) und 4(3) Pariser Klimaübereinkommen).⁹ Ein Punkt, den auch die Schweiz akzeptiert¹⁰ – aber in der Praxis nicht umsetzt. Der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz legte dem EGMR im Oktober 2021 und im Dezember 2022 mehrere aktuelle wissenschaftliche Studien vor, die den fairen Anteil der Schweiz quantifizierten – nicht mittels eines CO₂-Budgets, sondern auf andere, äquivalente Weise, nämlich über faire, 1,5°C-kompatible Emissionsreduktionspfade (§ 78).¹¹ Diese Studien bildeten die Basis der vom Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gestellten Anträge (§ 304), insbesondere: Eine Reduktion der Treibhausgasemissionen auf Netto-Negativ bis

7 *Verein KlimaSeniorinnen and Others v. Switzerland*, Beschwerde vom 26. November 2021, Additional Submission, Rz. 30, https://www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2020/11/201126_Application_EcHR_KlimaSeniorinnen_extract_anonymised-2.pdf.

8 *Verein KlimaSeniorinnen and Others v. Switzerland*, Observations on the Facts vom 13. Oktober 2021 (Observations on the Facts), Rz. 55, https://www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2021/11/53600_20_Observations_on_Facts_and_Reply.pdf; *Verein KlimaSeniorinnen and Others v. Switzerland* [GC], Observations on the facts, admissibility and the merits vom 2. Dezember 2022 (Observations on the facts, admissibility and the merits), Rz. 38, https://www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2022/12/221202_53600_20_Observations_GC_KlimaSeniorinnen_and_others_v_Switzerland.pdf.

9 Observations on the Facts (Fn. 8), Rz. 56 ff.; Observations on the facts, admissibility and the merits (Fn. 8), Rz. 39 ff.

10 Vgl. Switzerland's information necessary for clarity, transparency and understanding in accordance with decision 1/CP.21 of its updated and enhanced NDC under the Paris Agreement (2021–2030), 9. Dezember 2020, S. 13 f., <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima-internationales/eingaben-der-schweiz-im-rahmen-der-internationalen-klimaverhandl/eingaben-der-schweiz-im-rahmen-der-internationalen-klimaverhandlungen-unfccc-2020.html>; Switzerland's Second Nationally Determined Contribution 2031–2035, 29. Januar 2025, S. 19, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima-internationales/eingaben-der-schweiz-im-rahmen-der-internationalen-klimaverhandl/eingaben-der-schweiz-im-rahmen-der-internationalen-klimaverhandlungen-unfccc-2025.html>.

11 Observations on the Facts (Fn. 8), Rz. 59 ff., Observations on the facts, admissibility and the merits (Fn. 8), Ziff. 1.10.2.

2030 (zu erfüllen mit Massnahmen im In- und Ausland), mit Reduktionen von 160 % und bis zu 200 % bis 2030 gegenüber 1990.¹²

Bis kurz vor der Anhörung vor der Grossen Kammer des EGMR im März 2023 äusserte sich die Schweiz zu diesen Vorbringen und zu diesen Studien nicht konkret. Schliesslich forderte der EGMR die Schweiz ausdrücklich zur Stellungnahme auf. Die Fragen des Gerichts deuteten bereits vor der mündlichen Verhandlung an, was später entschieden werden sollte: Nämlich, dass die Staaten ihre Klimastrategien auf einem fairen CO₂-Budget aufbauen müssen. Den Fragen des EGMR an die Parteien sind auch dessen Überlegungen zu entnehmen, wie sich ein nationales CO₂-Budget bemisst, was später im Urteil – da wohl eigentlich selbstverständlich – nicht explizit festgehalten wurde. Namentlich, dass das nationale CO₂-Budget mit dem global verbleibenden CO₂-Budget im Einklang stehen muss:

«1. Wenn die wissenschaftliche Grundlage des [...] IPCC akzeptiert wird, dass [...] die Menschheit innerhalb eines globalen THG/CO₂-Budgets bleiben muss [...], und dass folglich ein solches Gesamtbudget in entsprechende nationale CO₂-Budgets umgewandelt werden müsste: (a) Hat der beklagte Staat ein nationales CO₂-Budget für den Zeitraum bis zur Klimaneutralität festgelegt; und wenn ja, auf welcher Grundlage wurde ein solches Budget berechnet? (b) Wie sollte der «faire Anteil» jedes Vertragsstaates im Hinblick auf das nationale CO₂-Budget [...] bewertet werden? In diesem Zusammenhang, wie ist die Position der Regierung des beklagten Staates bezüglich der Berechnung des «fairen Anteils» am CO₂-Budget, dargelegt in den Absätzen 37–44 des Schriftsatzes der Beschwerdeführenden vom 2. Dezember 2022?»¹³

Die Schweiz führte in ihrer schriftlichen Antwort auf diese Fragen aus, dass ihr NDC, welcher eine Treibhausgasreduktion von mindestens 50 % bis 2030 und von Netto-Null bis 2050 vorsehe, darauf abziele, die globale Temperatur unter 1,5°C zu halten. Und dass die darin festgehaltenen Klimaziele unter Bezugnahme auf Prinzipien und Indikatoren wie Verantwortung, Kapazität, den geringen Anteil der Schweiz an den globalen Emissionen und der Tatsache, dass die Minderungskosten hoch sind, bestimmt worden seien (§§ 357 und 360). Die Schweiz führte weiter aus, dass es keine vereinbarte Methodik gebe, Klimaziele zu bestimmen (§ 360), weshalb die Quantifizierung eines fairen Anteils subjektiv sei (§ 359). Es könne deshalb nicht von ihr verlangt werden, dass sie eine quantitative Begründung der Fairness ihrer Emissionsreduktionsziele vorlege (§ 360). Dennoch würde ihre nationale Klimapolitik «einen ähnlichen Ansatz zur Festlegung eines CO₂-Budgets»

12 *Verein KlimaSeniorinnen and Others v. Switzerland*, Observations on the Law vom 13. Oktober 2021, S. 82, https://www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2021/11/53600_20_Observations_on_Law_and_Reply.pdf; Observations on the facts, admissibility and the merits (Fn. 8), Ziff. 3.

13 *Verein KlimaSeniorinnen and Others v. Switzerland* [GC], Questions to the Parties vom 16. März 2023, https://ainees-climat.ch/wp-content/uploads/2023/04/53600_20_Questions_to_the_parties_to_be_addressed_in_their_oral_submissions_at_the_hearing_before_the_Grand_Chamber.pdf. Eigene Übersetzung der Autorin; Auslassungen hinzugefügt.

verfolgen (§ 360),¹⁴ könne doch ermittelt werden, wie viele Emissionen mit der geplanten Klimastrategie bis zur Erreichung von Netto-Null noch emittiert werden.

2. Das Urteil des EGMR

Der EGMR akzeptierte diese Argumente der Schweiz nicht. Die Berechnung der mit der geplanten Klimapolitik verbundenen kumulativen Emissionen kann nicht als ein valider Ansatz zur Festlegung eines nationalen CO₂-Budgets angesehen werden (§§ 360 und 570). Die Schweiz hat gerade kein nationales CO₂-Budget quantifiziert, was eine «kritische Lücke» in der Ausarbeitung der Klimagesetzgebung darstellt und eine Verletzung von Art. 8 EMRK begründet (§ 573). Ohne Quantifizierung der nationalen Treibhausgasemissionen durch ein CO₂-Budget oder anderweitig kann kein wirksamer rechtlicher Rahmen für den Klimaschutz geschaffen werden (§§ 570 und 550(a)). Ein Verweis auf die NDC ist zudem kein Ersatz für die Quantifizierung eines nationalen CO₂-Budgets (§ 571).

Mit anderen Worten: Die Berechnung der mit einer bestimmten Klimastrategie einhergehenden kumulativen Emissionen ist nicht gleichzusetzen mit einem nationalen CO₂-Budget. Was sich kompliziert anhören mag, ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Auch einem Kind muss klar sein: Ob ich ein Spielzeug kaufen *möchte*, welches CHF 100 kostet, ist nicht gleichzusetzen mit der Frage, ob ich mir die CHF 100 mit Blick auf mein Sparschwein auch tatsächlich leisten *kann*. Ein CO₂-Budget muss die *Basis* einer Klimastrategie bilden. Erst auf dessen Grundlage kann die Klimastrategie überhaupt erst entwickelt werden. Eine Quantifizierung der nationalen Emissionen durch ein CO₂-Budget hat zudem stets *vis-à-vis dem global verbleibenden, 1,5°C-kompatiblen CO₂-Budget zu erfolgen*. Das nationale CO₂-Budget muss also mit dem global verbleibenden CO₂-Budget kompatibel sein. Dies ergibt sich nicht zuletzt auch daraus, dass der Schutz der Menschenrechte von der effektiven Begrenzung der Erderwärmung – und damit von der Einhaltung des global verbleibenden CO₂-Budgets – abhängt (§ 546) und die staatlichen Massnahmen *effektiv in der Lage sein müssen*, die bestehenden und potenziell irreversiblen künftigen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern (§ 545, siehe auch oben).¹⁵

Der EGMR stellt auch klar, dass es möglich ist, nationale CO₂-Budgets *vis-à-vis dem global verbleibenden CO₂-Budget zu berechnen*. Die Aufteilung des global verbleibenden CO₂-Budgets hat, unter anderem, basierend auf dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten unter der UNFCCC und dem Pariser Klimaübereinkommen zu erfolgen (§§ 571, 254, 215–229). Dieses Prinzip verlangt, dass die Staaten auf der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend ihren jeweiligen Fähigkeiten handeln (§ 571). Das globale CO₂-Budget kann und muss also mittels Fairness-Prinzipien rechnerisch aufgeteilt werden – respektive *nationale CO₂-Budgets müssen so bemessen werden, dass sie einen fairen Anteil am global verbleibenden CO₂-Budget darstellen*.¹⁶

Trotz des engen staatlichen Ermessens mit Blick auf die Klimazielsetzungen (§ 543)¹⁷: Wie genau resp. nach welcher Methodik (vgl. hierzu unten) ein natio-

14 Verein KlimaSeniorinnen and Others v. Switzerland [GC], Réponse aux questions posées par la Cour vom 29. März 2023, https://www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2023/04/230329_written-submission-Switzerland.pdf.

15 VAN BERKEL / TAN / UDELL / WILLIAMSON (Fn. 4), Ziff. 3.1.

16 Im Einzelnen VAN BERKEL / TAN / UDELL / WILLIAMSON (Fn. 4), Ziff. 3.3.

17 VAN BERKEL / TAN / UDELL / WILLIAMSON (Fn. 4), Ziff. 2.

nales CO₂-Budget zu berechnen ist, überlässt der EGMR den Staaten, unter Aufsicht und mit Unterstützung durch das Ministerkomitee des Europarates (§ 657) – solange es fair und 1,5°C-kompatibel ist. Der EGMR deutet zudem an, dass das *Mindestlevel an Fairness* über einen reinen «gleiche Emissionen pro Kopf»-Ansatz hinausgehen muss. So erwägt er mit Blick auf die Verletzung von Art. 8 EMRK, dass die Schweiz mit ihrer aktuellen Klimastrategie mehr THG-Emissionen zulasse, als «selbst ein Ansatz zur Quantifizierung von «gleichen Pro-Kopf-Emissionen» erlauben würde» (§ 569).

In diesem Zusammenhang ist schliesslich mit dem verschiedentlich ange-troffenen Missverständnis auszuräumen, dass eine Klimapolitik, welche Netto-Null bis 2050 vorsehe, die Anforderungen des Urteils bereits erfülle. Der EGMR hält zwar fest, dass jeder Vertragsstaat Massnahmen zur erheblichen und fortschreitenden Reduzierung seiner jeweiligen Treibhausgasemissionen ergreifen muss, mit dem Ziel, «grundsätzlich innerhalb der nächsten drei Jahrzehnte Netto-Neutralität zu erreichen» (§ 548). Dieses Ziel bezieht sich allerdings nicht auf *einzelne* Staaten und deren Klimaziele, sondern gilt ausdrücklich nur «im Grundsatz» (§ 548). § 548 muss sich mithin auf den vom UNO-Weltklimarat (engl. abgekürzt IPCC) modellierten, *globalen Durchschnittsreduktionspfad* für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C beziehen, wonach *global* (und damit «grundsätzlich») bis 2050 Netto-Null-CO₂-Emissionen zu erreichen sind (vgl. hierzu explizit §§ 108, 113, 116). Dass ein Netto-Null-Ziel bis 2050 resp. eine Emissionsreduktion entlang dieses globalen Durchschnittspfads nicht *per se* genügt, um die menschenrechtlichen Anforderungen des Urteils zu erfüllen, ergibt sich zudem bereits daraus, dass die Schweiz eine solche Klimastrategie verfolgt und trotzdem Art. 8 EMRK verletzt.¹⁸ Zudem sind die vom IPCC modellierten, globalen Durchschnittsreduktionspfade ausdrücklich keine fairen Reduktionspfade; sie berücksichtigen weder die Verantwortung noch die Fähigkeiten der Staaten.¹⁹ Jede andere Auslegung von § 548 würde die vom Gericht ins Zentrum gestellte menschenrechtliche Verpflichtung zur Ermittlung eines fairen nationalen CO₂-Budgets hinfällig machen.

Zusammengefasst lässt sich festhalten: Nicht die Klimastrategie bestimmt ein nationales CO₂-Budget, sondern das nationale CO₂-Budget muss die Klimastrategie bestimmen. Das nationale CO₂-Budget ist vis-à-vis dem für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C global verbleibenden CO₂-Budget zu ermitteln, es bildet die Grundlage für die nationale Klimastrategie. Bei der Berechnung des nationalen CO₂-Budgets resp. bei der Quantifizierung der nationalen THG-Emissionsbegrenzungen sind die von den Staaten im Pariser Übereinkommen und in der Klimarahmenkonvention vereinbarten Fairnessprinzipien zu berücksichtigen.

3. Überwachung des Urteilsvollzugs durch das Ministerkomitee des Europarats

Das Ministerkomitee des Europarats überwacht den Vollzug des Urteils durch die Schweiz (Art. 46(2) EMRK). Ungeachtet dessen, dass der EGMR die Vorbringen der Schweiz abgelehnt hatte, wiederholte die Schweiz diese gegenüber dem Ministerkomitee. Sie machte deutlich, dass sie nicht bereit ist, ihre Klimazielsetzungen

18 VAN BERKEL / TAN / UDELL / WILLIAMSON (Fn. 4), Ziff. 3.3.4.

19 VAN BERKEL / TAN / UDELL / WILLIAMSON (Fn. 4), Ziff. 3.3.4.

zu überprüfen, und bezifferte vor dem Ministerkomitee unter dem – wie gezeigt falschen – Titel «CO₂-Budget» die mit dieser Klimastrategie ab 2020 geplanten Emissionen mit 660 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten.²⁰

Das Ministerkomitee lehnte den Antrag der Schweiz, das Urteil als erfüllt zu betrachten und die Überwachung zu schliessen, ab. Es forderte die Schweiz auf, aufzuzeigen, dass ihre Klimapolitik auf einem nationalen CO₂-Budget beruht und mit einer Methodik berechnet wurde, die dem Urteil entspricht:

«... it would assist the Committee to further explain the methodology used, in order to demonstrate that it responds to the Convention requirements as set out by the Court, in particular that the relevant legislative and administrative framework is being «devis(ed), develop(ed) and implement(ed)» in an «appropriate and consistent manner» (see the test described by the Court in para. 550), relying on a quantification, through a carbon budget or otherwise, of national greenhouse gas emissions limitations. It would be particularly interesting to receive information on the following points: is the roadmap for reducing greenhouse gas emissions firmly rooted in a quantification of national greenhouse gas emissions limitations; and what is the process to update the targets with due diligence, and to monitor compliance with the targets?»²¹

Das Ministerkomitee hat in diesem Zusammenhang und mit Blick auf die von der Schweiz ins Feld geführten 660 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente darauf hingewiesen, dass Experten – auch unter Zuhandnahme der für die Schweiz grosszügigsten Berechnungsmethode – eine deutlich niedrigere Einschätzung des verbleibenden CO₂-Budgets vorgenommen haben.²² Dieses Budget würde bis 2032 erschöpft sein, wenn die Schweiz ihre derzeitige Klimastrategie beibehielte.²³ Die Überwachung durch das Ministerkomitee wird im September 2025 fortgesetzt.

III. Das CO₂-Budget der Schweiz

Der EGMR hielt nicht nur fest, dass es möglich ist, ein nationales CO₂-Budget vis-à-vis dem global verbleibenden CO₂-Budget zu quantifizieren, und zwar basierend unter anderem auf dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten unter der UNFCCC und dem Pariser Klimaübereinkommen (§§ 571, 254, 215–229). Er verwies in seinem Urteil beispielhaft auch darauf, dass das Europäische Klimagesetz die Festlegung von indikativen THG-Budgets durch einen wissenschaftlichen Beirat auf der Grundlage der besten verfügbaren Wissenschaft vorsieht (§§ 211 und 571).²⁴ Der Europäische Wissenschaftliche Beirat für Klimawandel (engl. abgekürzt ESABCC) hat im Juni 2023 mit seinem «Scientific

20 EJPD, Aktionsbericht zuhanden des Ministerkomitees des Europarats vom 27. September 2024, [https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD\(2024\)1123F](https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD(2024)1123F). Die Zahl geht zurück auf die fachliche Einschätzung des BAFU vom 28. August 2024, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima-internationales/egmr-urteil.html>.

21 Ministerkomitee des Europarats, Ministers' Deputies 1521st meeting vom 4.–6. März 2025, decisions, <https://rm.coe.int/0900001680b476d8>, welches verweist auf die Fragen in der Notes on the Agenda, <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b449ba>.

22 Notes on the Agenda (Fn. 21).

23 Notes on the Agenda (Fn. 21).

24 Siehe Verordnung (EU) Nr. 2021/1119, Art. 3 Abs. 2 lit. b, Art. 4 Abs. 4.

Advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050» (ESABCC Report)²⁵ basierend auf Fairnessüberlegungen²⁶ eine solche Festlegung vorgenommen.

Der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und Greenpeace Schweiz haben dies zum Anlass genommen, das verbleibende CO₂-Budget der Schweiz von Experten berechnen zu lassen, und zwar aufgrund ebenjener methodologischen Ansätze, die auch der Europäische Wissenschaftliche Beirat für Klimawandel verwendet hat. So schätzt der Expertenbericht «Estimates of fair share carbon budgets for Switzerland» vom 13. Januar 2025²⁷ das verbleibende nationale CO₂-Budget der Schweiz unter Verwendung von vier verschiedenen methodologischen Ansätzen:²⁸ «Gleichheit» (ausgedrückt durch eine gleiche Pro-Kopf-Verteilung des globalen CO₂-Budgets, ab 2015), «Verantwortung» (ausgedrückt durch eine gleiche Pro-Kopf-Verteilung des globalen CO₂-Budgets, ab 1990), «Fähigkeit» (unter Berücksichtigung des relativen Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts [BIP] der Schweiz, ab 2015) und «Verantwortung und Fähigkeit» (unter Berücksichtigung des relativen Pro-Kopf-BIP der Schweiz, ab 1990).

Der Expertenbericht kam zu dem Schluss, dass die Schweiz ihr CO₂-Budget im Hinblick auf den methodischen Ansatz «Fähigkeit» bereits 2020 und im Hinblick auf den Ansatz von «Verantwortung und Fähigkeit» bereits 1999 erschöpft hat.²⁹ Alle auf diese Jahre folgenden CO₂-Emissionen überschreiten das so berechnete nationale CO₂-Budget, weshalb nicht nur Netto-Null-, sondern Netto-Negativ-Ziele gesetzt werden müssten. Unter dem Ansatz der «Verantwortung» wird das verbleibende nationale CO₂-Budget von 90 Millionen Tonnen CO₂ vor Ende 2025 erschöpft sein, wenn die Emissionen auf einem ähnlichen Niveau wie 2022 bleiben.³⁰

Nur ein gleicher Pro-Kopf-Ansatz ab 2015 (die für die Schweiz grosszügigste Interpretation eines fairen Anteils, wie vom ESABCC definiert) ergibt für die Schweiz ein nicht vernachlässigbares, positives CO₂-Budget. Es sind dies 260 Millionen Tonnen CO₂ ab Anfang 2023.³¹ Um innerhalb dieses Budgets zu bleiben, müsste die Schweiz bis 2038 Netto-Null-CO₂-Emissionen erreichen.³²

Unabhängig davon, welcher methodische Ansatz zum Zug kommt: Zur Zielerreichung müssen alle machbaren inländischen Massnahmen mit grösstmöglicher Ambition ergriffen werden.³³ Wenn dies nicht ausreicht, müssen zusätzliche CO₂-Reduktionen durch dauerhafte CO₂-Entfernung und Emissionsreduktionen im Ausland erreicht werden.³⁴

25 ESABCC, Scientific Advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050 vom 15. June 2023, <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040-climate-target-and-a-greenhouse-gas-budget-for-2030-2050.pdf/@@display-file/file>.

26 VAN BERKEL/TAN/UDELL/WILLIAMSON (Fn. 4), Ziff. 4.1.

27 SETU PELZ/YANN ROBIOU DU PONT/ZEBEDEE NICHOLLS, Estimates of fair share carbon budgets for Switzerland vom 13. Januar 2025 (Expertenbericht), https://www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2025/01/Annex_II_Pelz_du_Pont_Nicholls_Switzerland_Carbon_Budget.pdf.

28 SETU PELZ/YANN ROBIOU DU PONT/ZEBEDEE NICHOLLS, Expertenbericht (Fn. 27), Anhang 1.

29 SETU PELZ/YANN ROBIOU DU PONT/ZEBEDEE NICHOLLS, Expertenbericht (Fn. 27), S. 18 und 21.

30 SETU PELZ/YANN ROBIOU DU PONT/ZEBEDEE NICHOLLS, Expertenbericht (Fn. 27), S. 17 und 21.

31 SETU PELZ/YANN ROBIOU DU PONT/ZEBEDEE NICHOLLS, Expertenbericht (Fn. 27), S. 17 und 21.

32 SETU PELZ/YANN ROBIOU DU PONT/ZEBEDEE NICHOLLS, Expertenbericht (Fn. 27), S. 18 und 21.

33 SETU PELZ/YANN ROBIOU DU PONT/ZEBEDEE NICHOLLS, Expertenbericht (Fn. 27), S. 21f.

34 SETU PELZ/YANN ROBIOU DU PONT/ZEBEDEE NICHOLLS, Expertenbericht (Fn. 27), S. 21f.

Die Schweiz plant, die folgenden Ziele zu erreichen (mit Massnahmen im In- und Ausland): eine Reduzierung um 50 % bis 2030 und um 75 % bis 2040 jeweils gegenüber 1990 und Netto-Null bis 2050. Die Erreichung dieser Ziele würde zwischen 2023 (dem Zeitpunkt, ab dem die Experten das verbleibende CO₂-Budget der Schweiz berechneten) und 2050 zu kumulativen Emissionen von etwa 530 Millionen Tonnen CO₂-eq führen.³⁵

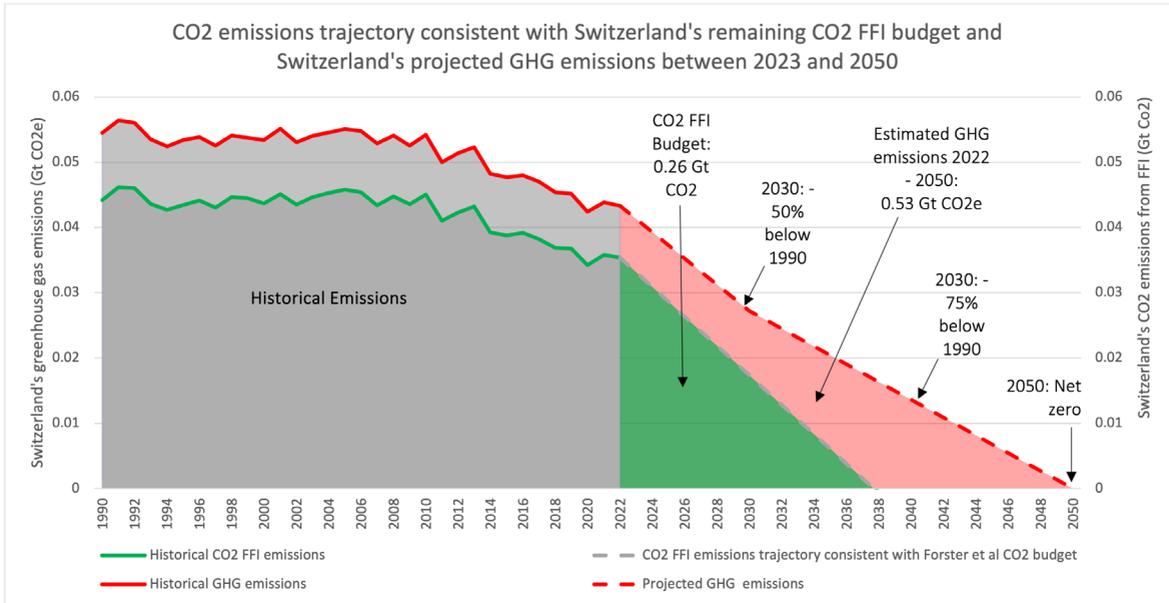


Figure 2 – Switzerland's historical CO₂ emissions from Fossil Fuel and Industry (FFI) are represented by the green solid line. Switzerland's estimated trajectory to reach net zero while remaining within its carbon budget ('equal per capita' approach, using the FORSTER et al. budget as a basis) is represented by the green dashed line. Assuming a budget of 0.26 Gt CO₂ available from the start of 2023, Switzerland would need to reach net zero CO₂ in 2038. For illustrative purposes, Switzerland's historical greenhouse gas emissions are represented by the solid red line (in Gt CO₂e). Switzerland's projected greenhouse gas emissions between 2023 and 2050, assuming it achieves emissions reductions in line with its targets, are represented by the red dashed line. Cumulative emissions over this timeframe are projected to be 0.53 Gt CO₂e. This report does not discuss possible assumptions for non-CO₂ emissions nor LULUCF CO₂ emissions, hence the two cumulative emissions numbers are not directly comparable in terms of fairness principles alone. Quelle: SETU PELZ / YANN ROBIU DU PONT / ZEBEDEE NICHOLLS, Estimates of fair share carbon budgets for Switzerland vom 13. Januar 2025, S. 20.

Die von der Schweiz derzeit geplanten Emissionen überschreiten also selbst das grosszügigste Budget unter dem «gleiche Emissionen pro Kopf ab 2015»-Ansatz von 260 Millionen Tonnen CO₂ für eine fünfzigprozentige Wahrscheinlichkeit, das 1,5°C-Limit einzuhalten, bei weitem.

35 SETU PELZ / YANN ROBIU DU PONT / ZEBEDEE NICHOLLS, Expertenbericht (Fn. 27), S. 19. Die von der Schweiz berechneten geplanten Emissionen von 660 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten beziehen sich auf den (längeren) Zeitraum zwischen 2020 und 2050.

IV. Fazit

Das Urteil des EGMR verankert die menschenrechtliche Verpflichtung der Staaten, wirksame Massnahmen gegen den Klimawandel zu ergreifen. Das Gericht hat deutlich gemacht, dass das Recht auf Schutz vor den schwerwiegenden Auswirkungen des Klimawandels Teil der Rechte nach Art. 8 der EMRK ist. Um diese Verpflichtungen zu erfüllen, müssen Staaten unter anderem nationale CO₂-Budgets festlegen, die einen fairen Anteil am global verbleibenden CO₂-Budget darstellen, um die Erwärmung auf 1,5°C zu begrenzen. Die Klimastrategie muss sich an diesem Budget ausrichten. Eine blossige Festlegung von Zielen zur Netto-Null-Emission bis 2050 reicht nicht aus.

Die Bedeutung dieser beiden Verpflichtungen – generell und für die Schweiz – kann nicht unterschätzt werden. Wichtige Anhaltspunkte für die Berechnung des verbleibenden CO₂-Budgets auch der Schweiz liefern die Methoden des Europäischen Wissenschaftlichen Beirats für Klimawandel. Unter Zugrundelegung dieser Methoden haben Experten gezeigt: Die Schweiz wird mit ihrer derzeitigen Klimastrategie selbst ein unter den grosszügigsten Annahmen berechnetes nationales CO₂-Budget bei weitem überschreiten. Von den Staaten wird dabei nur das Machbare verlangt. Falls Staaten ihr nationales CO₂-Budget trotz der Ergreifung aller machbaren inländischen Massnahmen mit grösstmöglicher Ambition nicht einhalten können, müssen und können zusätzliche CO₂-Reduktionen durch dauerhafte CO₂-Entfernung und Emissionsreduktionen im Ausland erreicht werden.

Schliesslich zeigt das Urteil in Sachen KlimaSeniorinnen, dass nicht etwa Beschwerdeführende, sondern die Staaten nachweisen müssen, dass sie die Anforderungen des Gerichts erfüllen. Dies umfasst nicht nur den Nachweis, die selbst gesteckten Klimaziele zu erreichen. Sondern auch den Nachweis über ein nationales CO₂-Budget als fairen Anteil am globalen Budget sowie über eine Klimastrategie mit Klimazielen und wirksamen Massnahmen zur Einhaltung dieses Budgets.

Das Urteil unterstreicht insgesamt die Verantwortung der Staaten im Kampf gegen den Klimawandel und zeigt auf, dass der Schutz der Menschenrechte die effektive Begrenzung der globalen Erwärmung erfordert.

Résumé

L'arrêt du 9 avril 2024 rendu par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) dans l'affaire Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse a fait l'objet d'une attention sans précédent – aussi bien de la part des médias et de la politique que du monde juridique. Malgré cela, on ne trouve à ce jour pratiquement aucune analyse approfondie des exigences découlant de l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme telles que précisées dans cet arrêt en ce qui concerne les mesures à prendre par les autorités étatiques en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

La présente contribution entend offrir une meilleure compréhension des exigences en matière de droits humains définies dans cet arrêt. En outre, elle place ces exigences dans le contexte de la procédure devant la CrEDH et dans celui de leur application judiciaire à la politique climatique de la Suisse.

Ainsi, vu sous cet angle, l'arrêt constate l'obligation des Etats de déterminer un budget carbone national équitable par rapport au budget carbone total restant en vue de respecter la limite de 1,5 C. Sur la base d'un tel budget carbone national, il y a lieu d'élaborer et d'édicter une législation climatique qui soit compatible avec ce budget. Il convient de ne pas sous-estimer l'importance de ces deux obligations, non seulement en général, mais aussi pour la Suisse. En effet, les experts ont montré qu'avec sa stratégie climatique actuelle, la Suisse dépassera largement un budget carbone national, même si celui-ci est calculé selon les estimations les plus généreuses. La Suisse a épuisé en 1999 déjà un budget carbone prenant en compte la responsabilité et la capacité de la Suisse.

Riassunto

La decisione della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 9 aprile 2024 nel caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland ha ricevuto un'attenzione senza precedenti, non solo da parte dei media e della politica, ma anche da chi è attivo nel campo del diritto. Ciononostante, ad oggi i requisiti in ambito di diritti umani, derivanti dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e definiti nella sentenza, sugli sforzi da intraprendere a tutela del clima da parte degli Stati non sono stati analizzati in modo approfondito.

Questo articolo intende contribuire a una migliore comprensione dei requisiti definiti nella sentenza. Per farlo, li colloca nel contesto del procedimento dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo e nel contesto dell'applicazione giudiziaria rispetto alla politica climatica svizzera.

In buona sintesi, la sentenza stabilisce l'obbligo degli Stati di determinare un bilancio di CO₂ a livello nazionale equo rispetto al bilancio di CO₂ residuo globale per rispettare il limite di 1,5°C. Sulla base di tale bilancio di CO₂ nazionale, deve essere elaborata ed emanata una legislazione climatica con esso compatibile. L'importanza di questi due obblighi – uno generale e uno per la Svizzera – non può essere sottovalutata. Gli esperti hanno dimostrato che con l'attuale strategia climatica, la Svizzera supererà di gran lunga anche un bilancio di CO₂ nazionale calcolato basandosi sulle ipotesi più generose. Un bilancio di CO₂ calcolato invece considerando le responsabilità e le capacità della Svizzera è già stato esaurito nel 1999.