



Universität
Basel

Juristische
Fakultät



Grundrechte und Klimaschutz: Nationale Perspektive

Jubiläumstagung der Schweizerischen Sektion der Internationalen Juristenkommission (ICJ-CH): «Mehrdimensionalität der Grundrechte – Pluridimensionnalité des droits fondamentaux», 17. September 2021, Bern

Prof. (FH) Dr. Mirina Grosz, Rechtsanwältin

Professur für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht an der Kalaidos Law School (FH)
Lehrbeauftragte an der Juristischen Fakultät der Universität Basel

Überblick

1 Grundrechte und Klimawandel

- Eine Einordnung
 - Stichting Urgenda v. de Staat der Nederlanden
-

2 Klimaschutz vor Schweizer Gerichten: Der Fall der KlimaSeniorinnen

- Hintergründe
 - Argumentation
 - Die Klimaklage
 - Innerstaatlicher Instanzenzug
 - Entscheid des Bundesgerichts (Urteil 1C_37/2019 / BGE 146 I 145)
-

3 Weiterführende Fragen

4 Ausblick: Urteil des EGMR

1 Grundrechte und Klimawandel

Eine Einordnung

- **Konnex gilt als anerkannt**
 - vgl. Präambel des Übereinkommens von Paris
 - Resolution des Menschenrechtsrats, «Human rights and climate change», 28. Juni 2016, A/HRC/32/L.34
- **Unterschiedliche Menschenrechte** werden vom Klimawandel tangiert:
 - Recht auf eine saubere/gesunde/nachhaltige Umwelt
 - Rechte auf Nahrung, auf sauberes Wasser, auf Gesundheit (UN-Pakt I)
 - Ökologische Auslegung auch «liberaler Abwehrrechte»;
→ Rechtsprechung des EGMR zu Art. 2 und Art. 8 EMRK
- **Menschenrechte als «Vehikel» für Klimaklagen**



Quelle: <https://www.shutterstock.com>

1 Grundrechte und Klimaschutz und ihr Konnex

Stichting Urgenda v. de Staat der Nederlanden

24.6.2015: **Bezirksgericht Den Haag** weist den niederländischen Staat an, die Treibhausgasemissionen bis Ende 2020 um 25% zu reduzieren



9.10.2018: Urteil vom **Berufungsgericht** bestätigt



20.12.2019: **Oberster Gerichtshof** weist Kassationsbeschwerde des Staates ab

Rechtsgrundlagen: (insb.) Art. 2 und Art. 8 EMRK sowie Art. 13 EMRK



Quelle: <https://twitter.com/urgenda/status/1207965912873213952/photo/1>

1 Grundrechte und Klimaschutz und ihr Konnex

Stichting Urgenda v. de Staat der Nederlanden

... Urteil des Obersten Gerichtshofs:

- **Staatliche Schutz- und Handlungspflichten aus Art. 2 und Art. 8 EMRK**
«(...) when it comes to environmental issues, Article 8 ECHR encompasses the positive obligation to take reasonable and appropriate measures to protect individuals against possible serious damage to their environment» (N 5.2.3)
- **Vorsorgeprinzip**
«The obligation to take appropriate steps pursuant to Articles 2 and 8 ECHR also encompasses the duty of the state to take **preventive measures** to counter the danger, even if the materialisation of that danger is uncertain. This is consistent with the **precautionary principle.**» (N 5.3.2)
- **Aufgabe der Gerichte sei**
 - die Überprüfung, ob sich Regierung und Parlament an den **rechtlichen Rahmen** halten, an welchen sie gebunden sind.
 - Dazu gehören auch **Grund- und Menschenrechte.** (→ N 6.3 sowie N 8.3.2 f.)

2 Klimaschutz vor Schweizer Gerichten: Fall KlimaSeniorinnen

Hintergründe

- August 2016: **Gründung** des Vereins KlimaSeniorinnen Schweiz
- **Mitglieder:**
 - ausschliesslich Frauen im Pensionsalter (über 1900 im Frühjahr 2021);
 - als von den Folgen der Klimaerwärmung besonders betroffene und verletzte Bevölkerungsgruppe
- **Betroffenheit:** Zunehmende Hitzewellen / erhöhte Temperaturen bewirken
 - Gesundheitsbeeinträchtigungen (hoher Blutdruck, Anstieg von Herz- und Atemfrequenz)
 - Erhöhte Mortalität



Quelle: www.greenpeace.ch

2 Fall KlimaSeniorinnen

Argumentation

- **Schweizerische Klimagesetzgebung sei verfassungs- und konventionswidrig**
 - **Art. 3 Abs. 1 CO₂-Gesetz**

«¹ Die Treibhausgasemissionen im Inland sind **bis zum Jahr 2020** gegenüber 1990 gesamthaft **um 20 Prozent zu vermindern**. Der Bundesrat kann sektorielle Zwischenziele festlegen.»
 - **Art. 3 Abs. 1 Vernehmlassungsvorlage CO₂-Gesetz**

«¹ Die Treibhausgasemissionen dürfen im **Jahr 2030** höchstens 50 Prozent der Treibhausgasemissionen im Jahr 1990 betragen. Im Durchschnitt der Jahre 2021-2030 müssen die Treibhausgasemissionen **um mindestens 30 Prozent** gegenüber 1990 vermindert werden.»

(Stand Sept. 2016; in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 abgelehnt)

2 Fall KlimaSeniorinnen

Argumentation

- **Emissionsreduktionsziele** seien zu tief
- **Reduktionsmassnahmen** seien ungenügend

➔ Verstoss gegen **Art. 74 Abs. 2 BV** (Vorsorgeprinzip), **Art. 73 BV** (Nachhaltigkeitsprinzip), **Art. 10 BV** und **Art. 2 EMRK** (Recht auf Leben) sowie **Art. 8 EMRK** (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens)

2 Fall KlimaSeniorinnen

Die Klimaklage

«**Begehren um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz** in Sachen **Verein KlimaSeniorinnen Schweiz** und **GS 2-5** gegen **Bundesrat, UVEK, BAFU** und **BFE**»

Es haben die Gesuchsgegner in ihren Zuständigkeitsbereichen ...

- sämtliche Handlungen vorzunehmen, die nötig sind, um die Treibhausgasemissionen der Schweiz bis im Jahr 2020 bzw. 2030 so zu reduzieren, dass der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» für die maximale Erderwärmung (eventualiter mind. dem 2-Grad-Ziel) entspricht;
- sämtliche notwendigen Reduktionsmassnahmen zu ergreifen, um dieses Treibhausgas-Reduktionsziel zu erreichen (mind. 25% bzw. 50% Treibhausgasreduktion gegenüber 1990 bis 2020 bzw. 2030);
- entgegenstehende widerrechtliche Unterlassungen einzustellen.

Eventualiter (...) sei festzustellen, dass die jeweiligen Unterlassungen widerrechtlich sind.

2 Fall KlimaSeniorinnen

Die Klimaklage

Art. 25a VwVG

- 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.

sowie **Art. 6 Ziff. 1** und **Art. 13 EMRK**

2 Fall KlimaSeniorinnen

Innerstaatlicher Instanzenzug

25. November 2016: «Begehren um Einstellung von Unterlassungen» an den Bundesrat, das UVEK, das BAFU und das BFE;

25. April 2017: Nichteintretensentscheid des **UVEK**



26. Mai 2017: Beschwerde beim **Bundesverwaltungsgericht**;

27. November 2018: **Urteil A-2992/2017** des Bundesverwaltungsgerichts



21. Januar 2019: Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim **Bundesgericht**; **5. Mai 2020:** **Urteil 1C_37/2019 / BGE 146 I 145**

2 Fall KlimaSeniorinnen

Entscheid des Bundesgerichts (Urteil 1C_37/2019 / BGE 146 I 145)

- **Beschwerdeführerinnen 2-5 zur Beschwerde befugt**; Beschwerdebefugnis von «Beschwerdeführer 1» könne offen bleiben (Stichwort: egoistische Verbandsbeschwerde) !
- **Weites Begriffsverständnis von «Handlungen» nach Art. 25a VwVG**; umfasst sind auch Unterlassungen, wohl auch generell-abstrakte Realakte

Art. 25a VwVG

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.**
- *«Die Einengung des Rechtsschutzes soll durch die anderen Kriterien erfolgen, insbesondere das Berührtsein in Rechten und Pflichten und das schutzwürdige Interesse» (E. 4.2)*

2 Fall KlimaSeniorinnen

Entscheid des Bundesgerichts (Urteil 1C_37/2019 / BGE 146 I 145)

- **Beschwerdeführerinnen sind – «wie die restliche Bevölkerung auch» – nicht mit der erforderlichen Intensität in ihren (Grund-)Rechten berührt (E. 5.2-5.5):**

«Die von den Beschwerdeführerinnen beanstandeten innerstaatlichen Unterlassungen erreichen nicht die nach Art. 25a VwVG zur Gewährleistung des Individualrechtsschutzes erforderliche Grundrechtsrelevanz.» (E. 5.4)

- Verweis auf **IPCC-Sonderbericht** (IPCC, «Global Warming of 1.5 °C», 2018, <http://www.ipcc.ch/sr15>) ➡ Für die Abwendung einer den Wert von «deutlich unter 2° Celsius» übersteigenden Erderwärmung **bestehe noch Zeit** (E. 5.3 f.) !

2 Fall KlimaSeniorinnen

Entscheid des Bundesgerichts (Urteil 1C_37/2019 / BGE 146 I 145)

- **Argument der Rechtsverletzung sei nicht vertretbar («arguable»):**
 - **Ablehnung der Beschwerde gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK**
 - **Kein Anspruch auf die eventualiter beantragte Feststellung** der (Grund-) Rechtswidrigkeit der geltend gemachten Unterlassungen (E. 6.1 f.)
- **Popularbeschwerden gemäss Art. 25a VwVG nicht zulässig (E. 5.5)**
- Verweis auf **demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten** und die **Grundrechte** zur Gestaltung aktueller Politikbereiche (E. 4.3)

«Auch wenn ihr Anliegen angesichts der von ihnen hervorgehobenen möglichen Folgen einer unzureichenden Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens für ältere Frauen gut begreiflich ist, ist ihre Beschwerde daher abzuweisen.» (E. 8)

2 Fall KlimaSeniorinnen

Entscheid des Bundesgerichts (Urteil 1C_37/2019 / BGE 146 I 145)



3 Weiterführende Fragen

- **Unter welchen Umständen lässt sich das Erfordernis des Berührtseins in (Grund-)Rechten nach Art. 25a VwVG bejahen?**
 - Wird ein **bestimmtes (klimawandelbedingtes?) Bedrohungsausmass** verlangt?
 - Wenn ja: Vereinbarkeit mit dem **Vorsorgeprinzip**?
- **Wie sollen die Gerichte mit (natur-)wissenschaftlichen Erkenntnissen umgehen?**
- **Welche Rolle kommt den nationalen Gerichten angesichts der Herausforderungen des Klimawandels zu?**
- **Genügen die bestehenden Grundlagen des Klimarechts?**
 - Wem soll **Rechtsschutz** in Klimasachen zukommen?
 - Ist es Zeit, das Instrument der **Verbandsbeschwerde** zu überdenken?

4 Ausblick: Urteil des EGMR

25. November 2016: «Begehren um Einstellung von Unterlassungen» an den Bundesrat, das UVEK, das BAFU und das BFE;

25. April 2017: Nichteintretensentscheid des **UVEK**



26. Mai 2017: Beschwerde beim **Bundesverwaltungsgericht**;

27. November 2018: **Urteil A-2992/2017** des Bundesverwaltungsgerichts



21. Januar 2019: Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim **Bundesgericht**; **5. Mai 2020:** **Urteil 1C_37/2019 / BGE 146 I 145**



26. November 2020: Beschwerde beim **EGMR**;

16. Juli 2021: Stellungnahme des BJ;

13. Oktober 2021: erwartete Replik der Beschwerdeführerinnen



Universität
Basel

Juristische
Fakultät



Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit.