

Gerichtliche Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen im Klimabereich

Ursula Brunner, Rechtsanwältin

Themen

1. Ausgangslage
2. Prüfung von rechtlichen Vorgehensvarianten
3. «Begehren um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz im Sinne von Art. 25a VwVG sowie Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK»
4. Ablauf des *KlimaSeniorinnen*-Falles
5. Ausblick

1.

Anstoss Urgenda (1)

Urteil des Bezirksgerichts Den Haag/NL vom 24.6.2015* in Sachen
Urgenda

The court:

«...orders the State to limit the joint volume of Dutch annual greenhouse gas emissions, or have them limited, so that this volume will have reduced by at least 25% at the end of 2020 compared to the level of the year 1990, ...»

* Gutgeheissen in zweiter Instanz mit Urteil vom 9. Oktober 2018
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2610>

1.

Anstoss Urgenda (2)

Ausgewählte Elemente der Begründung

«...given the high risk of hazardous climate change, the State has a serious duty to take measures to prevent it.»

«... it is an established fact that the State has the power to control the collective Dutch emission level (and that it indeed controls it).»

«... the court concludes that the State ... has acted negligently and therefore unlawfully towards Urgenda by starting from a reduction target for 2020 of less than 25% compared to the year 1990.»

«With this order the court has not entered the domain of politics. The court must provide legal protection, also in cases against the government, while respecting the government's scope for policy making.»

1.

Menschenrechtsverletzungen – was nun in der Schweiz?

Diagnose

Durch ungenügende Klimaschutz-Politik Verletzungen

- des Vorsorgeprinzips der BV
von Grundrechten der Bundesverfassung (BV) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)

Therapie(n)?

1. Den Entwurf 2017 für ein totalrevidiertes CO₂-Gesetz *post 2020* verstärken: *politischer* Weg
2. Grundrechtsverletzungen: *vor Gericht* bringen

2.

Die Schweiz «einklagen» (1)?

Kann man den Staat wie in den Niederlanden für fahrlässiges und widerrechtliches Verhalten «haften» lassen?

Verantwortlichkeitsgesetz

Art. 3

¹ Für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, haftet der Bund ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten.

³ Gegenüber dem Fehlbaren steht dem Geschädigten kein Anspruch zu.

2.

Die Schweiz «einklagen» (2)?

Alternativen?

- Überprüfung des CO₂-Gesetzes durch das Bundesgericht?

Art. 190 BV

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

- Strafnormen?

2.

Zwischenfazit I



2.

Jammern die KlimaSeniorinnen?

14

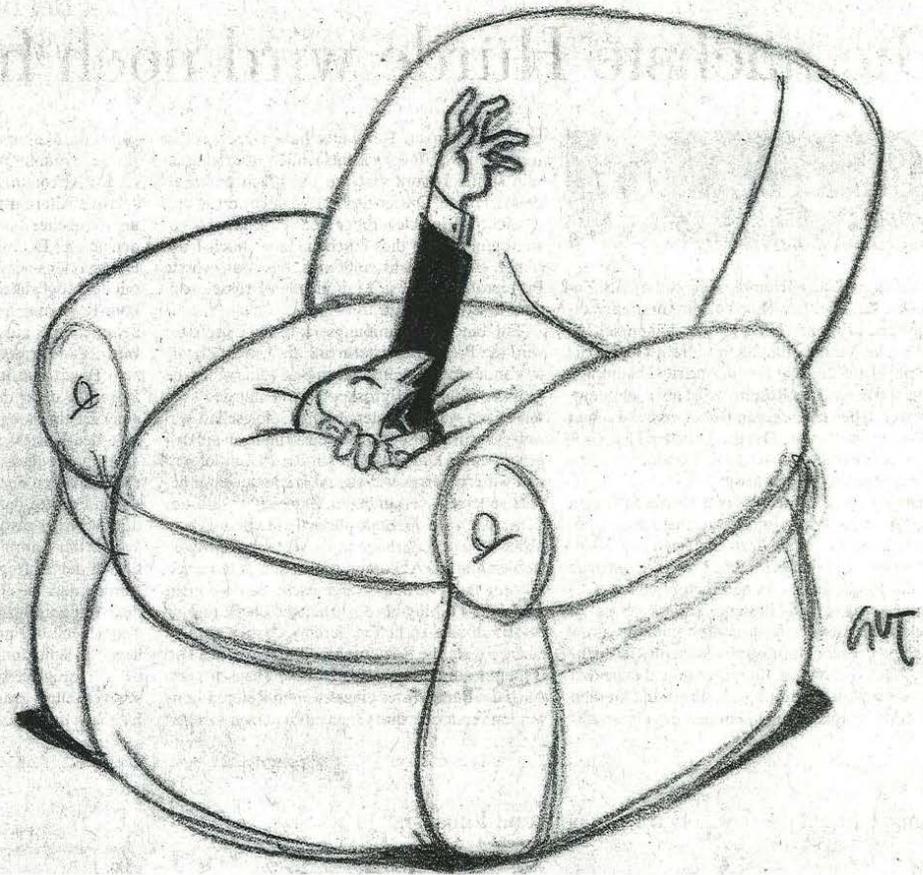
MEINUNG & DEBATTE

Donnerstag, 15. November 2018

Neue Zürcher Zeitung

Schauet doch und sehet meinen Schmerz

Die Schweiz jammert zu viel: Lehrer, Bauern, Ärzte,
Politiker, Klima-Seniorinnen. Das allgemeine
Lamento ist zum Dauerrauschen geworden.
Wer kann, hört weg. Von Christina Neuhaus



2.

Menschenrechtsverletzungen: Rüge muss möglich sein!

Art. 29a BV Rechtsweggarantie

Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. ...

Art. 6 EMRK Recht auf ein faires Verfahren

(1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.

Art. 13 EMRK Recht auf wirksame Beschwerde

Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.

2.

Menschenrechtsverletzungen rügen

Im Regelfall

Beispiel:

Einschränkung der verfassungsmässigen Meinungsäusserungsfreiheit durch eine «Verfügung» des Staates, z.B. ein Auftrittsverbot



Anfechtung dieser Verfügung bei einem Gericht mit dem Antrag auf Aufhebung des Verbots

2.

Zwischenfazit II



3.

Zugang zum EGMR (1)

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)

Art. 25 Feststellungsverfahren

Art. 25a Verfügung über Realakte

Art. 26 Akteneinsicht / I. Grundsatz

3.

Zugang zum EGMR (2)

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)

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.

3.

Zugang zum EGMR (3)

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)

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.**

3.

Wie Berührtsein nachweisen?

Oder:

Die Rolle der Wissenschaft für KlimaSeniorinnen-Verfahren

Zur Klimaerwärmung und ihren Folgen

Assessment Reports (AR) des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): namentlich AR5 von 2014

Zur Zurechnung (ob/Ausmass) bestimmter Ereignisse zu Entwicklungen des Klimas

Attributionswissenschaften

Zur Verbreitung, Ursachen und Folgen von gesundheitsbezogenen Zuständen und Ereignissen in Populationen

Epidemiologie

3.

Zugang zum EGMR (4)

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)

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.

3.

Was ist ein Realakt?

NEGATIV: Keine Verfügung, mit der Rechte oder Pflichten auferlegt werden, sondern «sonstige» Handlungen oder Unterlassungen des Staates

POSITIV: Handlungen, die Rechte oder Pflichten berühren und deshalb auch Rechtsschutzmöglichkeit erfordern.

Beispiele

- *Staatliche Publikation oder Aufklärungskampagne*
Eingriff in Religionsfreiheit oder Schutzrechte von Kindern und Jugendlichen
- *Aufhebung einer Hauszufahrt*
Eingriff in Eigentumsfreiheit
- *Abstimmungserläuterungen, Art der Zustellung von Wahlunterlagen*
Eingriff in politische Rechte
- *Unrichtige Begründung von Gesetzesprojekten durch den Bundesrat*
Eingriff in Menschenrechte

3.

Zugang zum EGMR (5)

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)

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.**

3.

Zugang zum EGMR (6)

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)

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.

3.

Was die KlimaSeniorinnen verlangen

Wir fordern eine unabhängige gerichtliche Überprüfung der Klimapolitik.

Unser Ziel ist es, dass der Staat seine Schutzpflichten uns gegenüber wieder wahrnimmt und ein Klimaziel verfolgt, das der Anforderung genügt, eine gefährliche Störung des Klimasystems zu verhindern.

Wir fordern zudem umfassendere, auf dieses Ziel angepasste Massnahmen und eine bessere Umsetzung der bereits beschlossenen Massnahmen.

3.

Begehren der KlimaSeniorinnen (1)

«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. die Aufgaben des Bundes im Klimabereich mit dem aktuellen Klimaziel auf Übereinstimmung mit relevanten Verfassungs- und EMRK-Bestimmungen **überprüfen** und für die Zeit bis 2020 ohne Verzug eine dem Pariser Ziel entsprechende Lösung entwickeln;

b. gegenüber Parlament und Öffentlichkeit **kommunizieren**, dass zur Einhaltung der verfassungsmässigen Pflichten der Schweiz eine stärkere Reduktion der Treibhausgasemissionen geboten ist als aktuell vorgesehen;

c. ...

3.

Begehren der KlimaSeniorinnen (2)

2. Es haben die Gesuchsgegner in ihren Zuständigkeitsbereichen **sämtliche Reduktionsmassnahmen zu ergreifen, die nötig sind**, um das Treibhausgas-Reduktionsziel im Sinne von Ziff. 1, d.h. mindestens 25% Treibhausgasreduktion gegenüber 1990 bis 2020, zu erreichen, und **damit die widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen**. Insbesondere:...

a. ...

2. [Sinngemäss **Begehren 1 auf den Zeithorizont 2030** ausgerichtet]

3.

Begehren der KlimaSeniorinnen (3)

«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. ...
- 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. ...
- 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; ...»

3.

Für Verfügungserlass zuständige Behörde(n)

ettlersuter

Rechtsanwälte

Einschreiben

Bundesrat
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

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

Ursula Brunner
RA in Dr. iur. Dr. h. c.
brunner@ettlersuter.ch

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Adrian Suter
RA lic. iur.
suter@ettlersuter.ch

Bundesamt für Energie BFE
3003 Bern

Adrian Strütt
RA Dr. iur.
struet@ettlersuter.ch

Zürich, 25. November 2016

Martin Looser
RA
looser@ettlersuter.ch

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

4.

Juni 2015 bis November 2018

- Juni 2015: Gerichtsentscheid *Urgenda*
- Herbst 2015: Gutachten für Greenpeace:
Möglichkeiten generell?
Optimales Vorgehen?
- Bis Sommer 2016: Vorbereitungen:
Gründung des Vereins KlimaSeniorinnen
Entwurf Gesuch
25. November 2016: Einreichung Gesuch der KlimaSeniorinnen beim Bund
25. April 2017: Nichteintretensentscheid des UVEK

4.

Juni 2015 bis November 2018

Auszug aus der Begründung des UVEK

«Die Begehren der Gesuchstellerinnen an die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden zielen im Wesentlichen darauf ab, dass diese rechtsetzende Erlasse für die Reduktion der CO₂-Emissionen erarbeiten sowie Massnahmen zu deren Vorbereitung an die Hand nehmen. Diese anvisierten Handlungen sind nicht mit einer Verfügung (...) oder wenigstens mit einer Allgemeinverfügung (...) vergleichbar. Die Rechtsbegehren der Gesuchstellenden bezwecken generell eine Verminderung der CO₂-Konzentrationen in der Atmosphäre. Sie haben damit zum Ziel, die CO₂-Emissionen nicht bloss in der unmittelbaren Umgebung der Gesuchstellenden, sondern weltweit zu vermindern.

Es sind deshalb vorliegend keine individuellen Rechtspositionen betroffen. ...»

4.

Juni 2015 bis November 2018

- Juni 2015: Gerichtsentscheid *Urgenda*
- Herbst 2015: Gutachten für Greenpeace:
Möglichkeiten generell?
Optimales Vorgehen?
- Bis Sommer 2016: Vorbereitungen:
Gründung des Vereins KlimaSeniorinnen
Entwurf Gesuch
25. November 2016: Einreichung Gesuch der KlimaSeniorinnen beim Bund
25. April 2017: Nichteintretensentscheid des UVEK
25. Mai 2017: Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht
- Mitte Juli 2017: Verfahren «spruchreif»

5.

Ausblick: Wenn «St. Gallen» entscheidet...

Gutheissung Beschwerde
KlimaSeniorinnen



**Gesuch zurück zur
Behandlung durch UVEK**

Ablehnung Beschwerde
KlimaSeniorinnen



**Beschwerde an das Bundesgericht
in Lausanne (30 Tage)**



Gutheissung
Beschwerde



Wohl Gesuch
zurück zu
UVEK



Ablehnung
Beschwerde



Gang an den
**EGMR in
Strassburg**

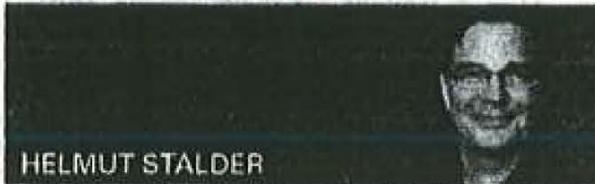
Mittwoch, 14. November 2018

Neue Zürcher Zeitung

MI

Neue Klimaszenarien für die Schweiz

Aufruf zu Anpassung und Widerstand



HELMUT STALDER

Die Klimaerwärmung findet statt, und zwar nicht in der Antarktis, auf einer Südseeinsel oder in einer fernen Zukunft, sondern ganz konkret jetzt und hier: im Schweizer Hochgebirge, in den Wäldern der Voralpen, auf den Feldern des Mittellandes, in den Flüssen und Seen, in den Städten, im eigenen Garten. Das zeigen überdeutlich die neuen Klimaszenarien CH2018 der ETH Zürich und von Meteo Schweiz, die den bisher genauesten und vor allem erstmals regionenbezogenen Blick in die Klimazukunft der Schweiz ermöglichen. Wenn nichts unternommen wird, um den Ausstoss von Treibhaus-

cken, sondern Resultat von datengestützten Modellrechnungen nach dem heutigen Stand des Wissens, für den Fall, dass der weltweite Klimaschutz steckenbleibt und die Erwärmung ungebremst weitergeht. Damit bildet das Szenario «ungebremster Klimawandel» die Grundlage für die Anpassung an eine Veränderung, die in der besonders exponierten Schweiz alle betrifft: Landwirte sind gezwungen, vermehrt Trockenzeiten mit Bewässerungsanlagen und resistenten Sorten zu überstehen, in den geschwächten Wäldern braucht es dürrefeste Bäume, Touristiker müssen sich in tieferen Lagen auf schneefreie Winter einstellen, der Energiesektor auf Minderproduktion aus Wasserkraft und auf Mehrverbrauch durch Raumkühlung. Das Gesundheitswesen sieht sich mit mehr hitzebedingten Notfällen konfrontiert. Raumplaner, Infrastrukturbauer, Architekten und Hausbesitzer müssen vermehrt mit Hochwasser und Hangrutschen rechnen. Und

Als innovatives, hochtechnisiertes, wirtschaftskräftiges und besonders exponiertes Land sollte die Schweiz einen höheren Beitrag zum Klimaschutz leisten.