

Herrn
Bundesrat Beat Jans
Vorsteher EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Herrn
Bundesrat Albert Röstli
Vorsteher UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Eingabe vorab per E-Mail und anschliessend per Post

28. Juni 2024

Stellungnahme des Bundesrats gegenüber dem Ministerkomitee des Europarats zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i. S. KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz (Beschwerde Nr. 53600/20)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli

Das eidgenössische Parlament hat auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 9. April 2024 im Fall *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz* (Beschwerde Nr. 53600/20) unüblich heftig reagiert. In diesem Urteil stellte der Gerichtshof mit 16 zu einer Stimme fest, dass die Schweiz aufgrund ihrer unzureichenden Massnahmen zur Bekämpfung der Klimaerwärmung das Recht auf eine gesunde Umwelt, das der Gerichtshof aus Art. 8 EMRK ableitete, verletzt hat. Der Gerichtshof anerkannte zudem einstimmig eine Verletzung von Art. 6 EMRK, da das Recht des Vereins KlimaSeniorinnen Schweiz auf Zugang zu einem Gericht «in einer Weise und in einem Ausmass eingeschränkt wurde, dass es in seiner Substanz beeinträchtigt wurde» (Übersetzung aus dem Französischen).

Am 5. und 12. Juni 2024 verabschiedeten der Ständerat (mit 31 zu 11 Stimmen bei zwei Enthaltungen) und anschliessend der Nationalrat (mit 111 zu 72 Stimmen bei zehn Enthaltungen) auf Vorschlag der Rechtskommission des Ständerats eine Erklärung gleichen Inhalts mit dem Titel «Effektiver Grundrechtsschutz durch internationale Gerichte statt gerichtlicher Aktivismus». In dieser Erklärung wird das Urteil des Gerichtshofs scharf kritisiert, und sie endet mit einer Aufforderung an den Bundesrat, dem Ministerkomitee mitzuteilen, «dass die Schweiz daher keinen Anlass sieht, dem Urteil des Gerichtshofs vom 9. April 2024 weitere Folge zu geben, da durch die bisherigen und laufenden klimapolitischen Bestrebungen der Schweiz die menschenrechtlichen Anforderungen des Urteils erfüllt sind»¹. Im Gegensatz dazu stellt das Urteil jedoch fest, dass die Bemühungen der Schweiz diese Anforderungen eben noch nicht erfüllen.

Unabhängig davon, welche der verschiedenen Interpretationen, die in der politischen und medialen Öffentlichkeit zur Formulierung der «weiteren Folgemaassnahmen» vertreten wird, stellen sich grundlegende rechtsstaatliche, demokratische und menschenrechtliche Fragen zur parlamentarischen Erklärung. Unsere Eingabe geht auf wesentliche Elemente der geäusserten Kritik am EGMR-Urteil ein.

Natürlich kann man das Ergebnis des Urteils wie auch seine einzelnen Aussagen zu verfahrens- und materiellrechtlichen Voraussetzungen und Einschätzungen unterschiedlich bewerten und diskutieren. Dies wurde in der Folge ja auch von verschiedener Seite getan. Neben schlagwortartigen Wertungen wie «unangemessener und unzulässiger juristischer Aktivismus», «Politik statt Rechtsprechung»² oder aber auch auf der anderen Seite «begeisterndes Urteil», wurde der Ansatz des Gerichtshofs in der Rechtslehre als in mancher Hinsicht «gewagt», aber gleichzeitig «ausgewogen» beurteilt. Dies insbesondere bezüglich der Suche nach der «richtigen Verknüpfung der Rolle der Politik und der Justiz im Hinblick auf die notwendigen Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels».³ Gerade unter den Stimmen, die das Urteil grundsätzlich positiv würdigen, finden sich differenzierte Haltungen, die sich vertieft mit den einzelnen aufgeworfenen Fragestellungen auseinandersetzen. Diese gilt es künftig ernst zu nehmen und zu berücksichtigen. Zudem ist eine auf diese Weise geführte Debatte ein wesentliches und inhärentes Element der Demokratie.

Die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission fordert den Bundesrat auf, der Erklärung des Parlaments nicht zuzustimmen und ihr keine Folge zu leisten. Ihre Befürwortung wäre in mehrfacher Hinsicht nachhaltig schädlich. Dies umso mehr, als die darin geäusserte Kritik am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und am Urteil vom 9. April 2024 bei näherer Betrachtung rechtlich nicht wirklich begründet ist.

Die erste dieser Kritiken behauptet, der Gerichtshof habe das politische System der Schweiz, insbesondere ihre direkte Demokratie und die vom Schweizer Volk in Referenden getroffenen Entscheidungen, nicht berücksichtigt. Diese Aussage verkennt das System der Europäischen Menschenrechtskonvention. Der Gerichtshof, der innerhalb des Europarats über die Menschenrechte wacht, hat nicht die Aufgabe, seine Urteile je nach dem politischen System der einzelnen Mitgliedstaaten zu modulieren. Er hat vielmehr sämtliche Mitglieder gleich zu behandeln, ungeachtet ihrer internen Besonderheiten, unabhängig davon, ob diese Länder eine Monarchie oder eine Demokratie, repräsentativ, direkt oder halbdirekt organisiert sind. Im Übrigen ist zu beachten, dass dies in der schweizerischen Rechtsordnung nicht anders ist. Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit einer kantonalen Gesetzgebung mit dem Bundesrecht und der Verfassung

¹ Siehe [24.053 | Erklärung des Ständerates. Urteil des EGMR « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u.a. vs Schweiz » | Amtliches Bulletin | Das Schweizer Parlament](#) sowie [24.054 | Erklärung des Nationalrates. Urteil des EGMR « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u.a. vs Schweiz » | Amtliches Bulletin | Das Schweizer Parlament](#).

² Wie in der oben genannten Erklärung der Mehrheit des Parlaments.

³ Siehe zum Beispiel BÉATRICE PARANCE, Les premières décisions de la Cour EDH en matière de contentieux climatiques ou l'art de l'équilibre, in: *La Semaine du droit - Edition générale (LexisNexis)*, Nr. 22, 3. Juni 2024, S. 998-1003.

berücksichtigt das Bundesgericht auch nicht, ob das betreffende Gesetz dem Referendum unterstellt war oder nicht, oder ob es in einigen Fällen tatsächlich zur Abstimmung gebracht und sogar vom (kantonalen) Volk angenommen wurde. Im Übrigen ging der Gerichtshof in seinem Urteil explizit nicht so weit, der Schweiz vorzuschreiben, welche konkreten Massnahmen sie zu treffen hat, um die festgestellten Mängel zu beheben. Unser Land ist gemäss EGMR verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, um seinen Verpflichtungen im Bereich des Klimaschutzes nachzukommen, aber die Wahl der einzelnen Mittel bleibt seinem Ermessen und damit den Regeln seines politischen Systems und seiner direkten Demokratie überlassen.⁴

Ein zweiter Kritikpunkt lautet, dass der Gerichtshof nicht nur «Recht gesprochen» habe, sondern auf der Grundlage einer nicht zulässigen Auslegung der EMRK als «lebendiges Instrument» viel weiter gegangen sei. Dabei habe der Gerichtshof, wie es in der Erklärung heisst, «die Grenzen der dynamischen Auslegung überschritten» und «die Grenzen der zulässigen Rechtsfortentwicklung durch ein internationales Gericht überstrapaziert», d. h. er habe sich unrechtmässig in den Bereich der Politik eingemischt. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof schon in früheren Entscheiden erkannt hat, dass Umweltschäden eine Person im Genuss ihrer Rechte gemäss Art. 8 der Konvention verletzen können. Der Klimawandel kann gleiche Verletzungen bewirken, weshalb der Gerichtshof aufgrund der Konvention, verstanden als «lebendiges Instrument», den Staat auch verpflichtet, die Menschen gegen die Gefahren des Klimawandels zu schützen. Die Rechtsfortentwicklung liegt im Umstand begründet, dass der Klimawandel im Gegensatz zu anderen Umweltschäden nicht eine bestimmte, lokal beschränkte Ursache hat, sich nicht auf einen bestimmten, beschränkten Personenkreis auswirkt und die Kausalzusammenhänge komplexer sind. Entsprechend komplexer ist die Beurteilung, ob ein Staat im Rahmen der Bandbreite seiner Entscheidungsbefugnisse seinen aus der Konvention erwachsenden Verpflichtungen nachgekommen ist oder ob er durch das Unterlassen ausreichender Massnahmen die Konvention verletzt hat. Im Umstand, wie der Gerichtshof den Besonderheiten der neuen Bedrohung durch den Klimawandel Rechnung getragen hat, kann eine dynamische Auslegung der Konvention erblickt werden. Die Funktion des Gerichts auf die blosser, noch dazu strenge Auslegung des Rechts beschränken zu wollen, bedeutet jedoch, sich auf eine längst vergangene Vorstellung von der Rolle der Gerichte zu berufen – als blosser «bouche de la loi» – und die Realität des modernen Staates zu verkennen. Vor allem im Bereich der Grundrechte sind die grundlegenden Texte (Verfassungen, internationale Übereinkommen) meist offen und unscharf formuliert und erfordern ganz natürlich eine dynamische Auslegung, die eines «lebendigen Instruments» würdig ist, das «wirkungsvolle Rechte» garantiert, was der Zielsetzung dieser Instrumente entspricht. Wird die gestaltende Aufgabe des Gerichts abgelehnt, bedeutet dies für die Schweiz beispielsweise, die äusserst schöpferische Entwicklung des Rechts durch das Bundesgericht während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auszublenden. Es entwickelte damals, ohne jemanden zu schockieren, die neuen «ungeschriebenen Verfassungsrechte» und anerkannte eine Reihe neuer Menschenrechte, die dann vom traditionellen demokratischen Prozess und den «politischen Kräften» aufgegriffen und in den Katalog der Grundrechte der neuen Bundesverfassung von 1999 überführt wurden. Ohne diese schöpferische Leistung des Bundesgerichts hätte die Bundesverfassung heute mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht das Gesicht, das sie im Bereich der Grundrechte hat.

Im Übrigen könnte man die Beispiele für die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die man zweifellos als schöpferisch, um nicht zu sagen unerschrocken, bezeichnen kann und die auf eine zumindest sehr dynamische Auslegung des (in diesem Fall nationalen) Rechts zurückzuführen ist, vervielfachen. Dies gilt – um nur ein Beispiel zu nennen – für die Rechtsprechung der letzten

⁴ In diesem Sinne hat das Bundesgericht, als es entschied, dass der Kanton Zug seine Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann nicht einfach und ohne weitere Ausgleichsmassnahmen abschaffen konnte, wenn die Gleichstellung immer noch nicht erreicht war (BGE 137 I 305, *Alternative - die Grünen Kanton Zug und Mitb. gegen Kantonsrat und Regierungsrat des Kantons Zug*, vom 21. November 2011), eine Verletzung der Bundesverfassung festgestellt, ohne jedoch dem Kanton vorzuschreiben, welche Massnahmen dieser zu ergreifen hatte.

zwanzig Jahre im Bereich der Systeme für die Wahl der kantonalen Parlamente, mit der das Bundesgericht durch ein gutes Dutzend aufeinanderfolgender Urteile die Wahllandschaft der meisten Schweizer Kantone erheblich verändert hat.

Schliesslich sind die Grenzen zwischen dem (rein) Rechtlichen bzw. Juristischen und dem (rein) Politischen vielfach fließend und weit weniger klar, als die kritischen Stimmen dies behaupten. Dies gilt vor allem für den Bereich der Grundrechte, in dem die Texte, wie erwähnt, in der Regel offen formuliert sind. Hätte der EGMR letztlich nicht genauso wertend gehandelt, wenn er im Fall Verein KlimaSeniorinnen den gegenteiligen Entscheid getroffen hätte? Hat das Bundesgericht sich letztlich nicht auch wertend geäussert, als es 1957 auf der Grundlage einer vorwiegend historischen Interpretation entschied, dass der Ausdruck «alle Schweizer» in der Verfassung nicht so verstanden werden könne, dass er auch «Schweizerinnen» einschliesse, und sich damit weigerte, das Frauenstimmrecht durch Interpretation einzuführen?⁵ Oder als es gut 30 Jahre später die Verfassung gegenteilig interpretierte, um ohne zu zögern – und unter Missachtung einer historischen Interpretation – das gleiche Frauenstimmrecht, das zu diesem Zeitpunkt bereits seit 1971 in Bundessachen eingeführt worden war, auch dem letzten Kanton aufzuerlegen, der es nicht wollte und dessen Volk es gerade in einer Landsgemeinde, einer typischen Institution der direkten Demokratie, abgelehnt hatte?⁶

Wer nach dem Urteil vom 9. April 2024 auf die «Strassburger Richter» schimpft, vergisst also sowohl die Schweizer Geschichte als auch die Schweizer Auffassung von der Rolle der Gerichte, wie sie sich seit der Schaffung des Bundesgerichts im Jahr 1848 und vor allem seit seiner Stärkung im Jahr 1874 entwickelt und fortentwickelt hat. Dabei wird auch vergessen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte für die Schweiz keine Institution «fremder Richter» ist: Die Schweiz ist der EMRK bereits vor fast 50 Jahren beigetreten, und die EMRK bildet daher mit ihrem gerichtlichen Kontrollmechanismus einen integralen Bestandteil des Schweizer Rechts. Schliesslich wird von dieser Position ausser Acht gelassen, dass das System der Konvention – einschliesslich der Rolle des Gerichtshofs – demokratisch legitimiert ist. Und dies nicht nur, weil ihr die Schweiz 1974 demokratisch beigetreten ist, sondern auch, weil im November 2018 das Volk (mit einer Mehrheit von 66 %) und (alle) Schweizer Kantone die EMRK klar und deutlich sowie demokratisch bestätigt haben, indem sie die Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter», die forderte, den Vorrang des schweizerischen (Verfassungs-)Rechts vor dem Völkerrecht in der Verfassung zu verankern, ablehnten.

Aus all diesen Gründen ist die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission der Ansicht, dass die Erklärung des Parlaments unbegründet ist. Angesichts des Engagements der Schweiz für die Rechtsstaatlichkeit und aufgrund ihrer nationalen und internationalen Rechtsverpflichtungen ist der Inhalt der Erklärung auch unzeitgemäss und sendet sowohl im Inland als auch im europäischen Ausland falsche Signale aus. Er ist geeignet, nachhaltigen Schaden anzurichten.

Die Schweiz hat sich sowohl nach nationalem als auch nach internationalem Recht (Art. 46 der Konvention) verpflichtet, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu achten. Zu erklären, dass die Entscheidungen des Gerichtshofs nicht respektiert werden müssen, ist ein schwerer Schlag gegen die Rechtsstaatlichkeit und ein gefährlicher Präzedenzfall, zumal die Bundespräsidentin in ihrer Rede zur Eröffnung der Konferenz zum Frieden in der Ukraine am 15. Juni 2024 erklärt hat: «Wir alle haben ein existenzielles Interesse daran, dass die internationalen Beziehungen auf Regeln und auf dem Respekt vor dem Völkerrecht und den Menschenrechten beruhen»⁷. Die Schweiz darf sich deshalb nicht in die Reihe der Staaten stellen, die Urteile des EGMR ignorieren oder willkürlich

⁵ BGE 83 I 173, vom 26. Juni 1957, *Quinche et consorts contre Conseil d'État du canton de Vaud*.

⁶ BGE 116 Ia 359, vom 27. November 1990, *Theresia Rohner und Mitbeteiligte gegen Kanton Appenzell I.Rh.*

⁷ [Eröffnungsrede von Bundespräsidentin Viola Amherd an der Konferenz zum Frieden in der Ukraine \(admin.ch\)](#).

selektiv befolgen – und dem Bundesrat applaudieren würden, wenn er im Sinn der Erklärung der Räte dem Urteil keine weitere Folge leisten würde. Dies würde auch eine Schwächung des Europarates bedeuten, der – wie Bundesrat Ignazio Cassis anlässlich der Wahl von Herrn alt Bundesrat Alain Berset zum Generalsekretär des Europarats am 25. Juni 2024 betont hat – «die wichtigste Organisation zum Schutz der Menschenrechte und zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa» darstellt.⁸

Im Übrigen ist es nicht das erste Mal, dass ein Urteil des Gerichtshofs zur Schweiz in unserem Land neben befürwortenden Stimmen auch lautstarken Widerspruch hervorruft. Bereits 1988 hatte das Urteil *Belilos gegen die Schweiz*, in dem der Gerichtshof die Auslegungsvorbehalte der Schweiz zum Recht auf ein faires Verfahren für ungültig erklärte, derartige Kritik hervorgehoben und beinahe zu einem Antrag auf Kündigung des Übereinkommens geführt, den der Ständerat jedoch mit einer knappen Mehrheit von zwei Stimmen ablehnte. Das Urteil Belilos wurde in das Landesrecht überführt und ist heute völlig unbestritten.

Das Urteil des Gerichtshofs vom 9. April 2024 kann tatsächlich als eine teilweise dynamische Auslegung der Konvention gelesen werden. Es darf aber nicht vergessen werden, dass der Entscheidung eine Bedeutung und eine Tragweite zukommen, die weit über die Schweiz hinausgehen und für alle Mitgliedstaaten des Europarats gelten, da der Gerichtshof festgestellt hat, dass die Staaten gemäss der EMRK die positive Verpflichtung haben, Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen zu ergreifen und wirksam umzusetzen. Darüber hinaus dürfte das Urteil weltweit auf Beachtung stossen.⁹

Wie die Internationale Juristenkommission in ihrer Pressemitteilung vom 14. Juni 2024 betonte, würde der Bundesrat, falls er die Erklärung des Parlaments, dem Urteil des Gerichtshofs nicht Folge zu leisten, akzeptierte, «nicht nur die Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz vernachlässigen, sondern auch die Gelegenheit nicht nutzen, um das dringende und drängende Problem des Klimawandels anzugehen. Die Folgen einer solchen Entscheidung wären verheerend für die Rechtsstaatlichkeit, aber auch für gefährdete Bevölkerungsgruppen wie ältere Menschen, die unverhältnismässig stark von extremen Wetterereignissen und Umweltzerstörung betroffen sind»¹⁰.

Sollte der Bundesrat der parlamentarischen Erklärung folgen, könnte eine zusätzliche, schwerwiegende Problematik entstehen für den Fall, dass der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz beim Bundesgericht einen Antrag auf Revision des Urteils vom 5. Mai 2020 stellen würde, den das Bundesgericht gestützt auf Art. 122 BGG beurteilen müsste.

Die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission bittet daher den Bundesrat eindringlich, der Aufforderung der Erklärung des Ständerats und des Nationalrats nicht zu folgen und stattdessen seinen Willen zu bekunden, dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in vollem Umfang nachzukommen, selbstverständlich unter Achtung der demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen und Prozesse unseres Landes.

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans, sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli, wir danken Ihnen für Ihr geschätztes Interesse an unseren Ausführungen und für deren Berücksichtigung bei der Verabschiedung der bundesrätlichen Stellungnahme.

⁸ [Alain Berset zum Generalsekretär des Europarats gewählt \(admin.ch\)](#).

⁹ In diesem Sinne PARANCE (Fn. 3), S. 1000, die betont: «So wird die Tragweite des Urteils über die Schweiz hinaus für alle Staaten und nationalen Gerichte, die das klimapolitische Engagement der ersteren zu bewerten haben, von grosser Bedeutung sein» (übersetzt aus dem Französischen).

¹⁰ ICJ, Switzerland: ICJ expresses concern over Parliament's rejection of the European Court ruling, online <https://www.icj.org/switzerland-icj-expresses-concern-over-parliaments-rejection-of-the-european-court-ruling/> (übersetzt aus dem Englischen).

Mit freundlichen Grüßen

Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission

Die Präsidentin

A handwritten signature in blue ink, reading "Susanne Leuzinger". The signature is written in a cursive style with a large initial 'S'.

Dr. iur. Susanne Leuzinger, alt Bundesrichterin

Kontakt:

Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission (ICJ-CH)

c/o Susanne Leuzinger, Präsidentin ICJ-CH

Dr. iur., alt Bundesrichterin

Heliosstrasse 18

8032 Zürich

susanne.leuzinger@bluewin.ch

+41 79 607 18 93