Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz

Aktenzeichen: 311.6-2797/16
Datum: 15. Mai 2024

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz* vom 9. April 2024

Rechtliche Analyse

I. Vorbemerkungen

Das Urteil *KlimaSeniorinnen* ist der erste Entscheid des Gerichtshofs im Bereich Klimawandel und Menschenrechte. Es handelt sich dabei um ein Grundsatzurteil der Grossen Kammer, also des Spruchkörpers mit den meisten Richtern (17). Das Urteil wurde mit 16 zu einer Stimme hinsichtlich der Anerkennung der Opfereigenschaft / Beschwerdelegitimation des Vereins, mit 16 zu einer Stimme in Bezug auf die Feststellung einer Verletzung von Artikel 8 und einstimmig im Zusammenhang mit der Feststellung einer Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 EMRK gefällt. Die Schweiz hatte den Gerichtshof in erster Linie aufgefordert, die Beschwerde für unzulässig zu erklären und in zweiter Linie zu entscheiden, dass keine Verletzung der von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten Garantien vorliegt. Das Urteil umreisst in einer ausführlichen Begründung auf fast 260 Seiten eine neue Rechtsprechung. Es enthält in einem einleitenden Abschnitt lange Ausführungen zu einschlägigen internationalen Erlassen der Vereinten Nationen, des Europarats, der Europäischen Union und anderer regionaler Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte sowie Elemente des Rechtsvergleichs.

Die Schweiz ist der einzige Staat, der im Fall der KlimaSeniorinnen als Partei beteiligt ist. Dementsprechend ist sie auch der einzige Staat, der gemäss Artikel 46 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) rechtlich verpflichtet ist, das Urteil zu vollziehen. Es gilt indessen zu beachten, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs, die die Auslegung der EMRK festlegt, für alle 46 Vertragsstaaten der EMRK bindend ist. Die allgemeinen Lehren, die aus dem Urteil KlimaSeniorinnen zu ziehen sind, gelten daher letztlich für den gesamten paneuropäischen Raum. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass acht Staaten (Irland, Italien, Lettland, Norwegen, Österreich, Portugal, Rumänien und die Slowakei) beim Gerichtshof Drittinterventionen eingereicht und dabei mehrere Punkte der von der Schweiz vertretenen Argumentation aufgegriffen und weiterentwickelt haben.

Der Gerichtshof entschied am gleichen Tag in derselben Zusammensetzung über zwei weitere Klimafälle (*Carême gegen Frankreich* sowie *Duarte Agostinho und andere gegen Portugal und 32 andere*, darunter die Schweiz). Diese Beschwerden wurden jedoch für unzulässig befunden. Im Zusammenhang mit dem zweiten dieser Fälle wurde die Position der beklagten Staaten eng koordiniert und war sogar Gegenstand von gemeinsamen Stellungnahmen, die dem Gerichtshof im Namen der betroffenen Regierungen vorgelegt wurden. Dies betraf namentlich die Frage der Opfereigenschaft. Im Übrigen sind derzeit

mehrere Klimaklagen vor dem Gerichtshof anhängig, die sich gegen andere Länder richten. Ihre Behandlung wurde bis zum Entscheid über die drei oben genannten Fälle der Grossen Kammer vorläufig ausgesetzt. Es sind deshalb noch Entscheide zu erwarten, in denen andere Vertragsstaaten involviert sind.

II. Subsidiaritätsprinzip und Ermessensspielraum

Die Umsetzung der EMRK obliegt dem Gerichtshof und den Staaten gemeinsam. Diese geteilte Verantwortung beruht auf dem **Subsidiaritätsprinzip**. Dieses ist seit 2021 in der Präambel der Konvention verankert und erinnert daran, dass die Staaten in erster Linie selbst für die Achtung der Menschenrechte verantwortlich sind, wobei dies in der Rechtsprechung des Gerichtshofs seit rund 50 Jahren zum Ausdruck kommt. Bei der Art und Weise, wie die Konvention angewendet und umgesetzt wird, verfügen die Vertragsstaaten über einen **Ermessensspielraum**, der von den Umständen des Falls und den in Frage stehenden Rechten und Freiheiten abhängt. Damit kommt zum Vorschein, dass das System der Konvention subsidiär ist zum Schutz der Menschenrechte auf nationaler Ebene und die nationalen Behörden grundsätzlich besser in der Lage sind, lokale Bedürfnisse und Bedingungen zu beurteilen, als ein internationales Gericht. Der Ermessensspielraum steht damit im Einklang mit der durch die Konvention geschaffenen Kontrolle, woran in der Präambel ebenfalls erinnert wird.

Im vorliegenden Fall bezog sich der Gerichtshof mehrfach auf die Grundsätze der Subsidiarität und der geteilten Verantwortung (Ziff. 411, 430, 449, 457, 539, 541, 639). Er war sich also bewusst, dass zwischen den Grenzen bei der Ausübung seiner Rechtsprechung und der Verantwortung der nationalen Behörden im Rahmen der Massnahmen zum Klimawandel ein Gleichgewicht geschaffen werden muss. Bei der Suche nach diesem Gleichgewicht bekräftigte der Gerichtshof, **dass die Verantwortung in erster Linie bei der Legislative und der Exekutive der Staaten liegt** (Ziff. 413, 541). Er stellte jedoch klar, dass dies seine Zuständigkeit für Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Klimawandel nicht ausschliesse, wenn die aus dem demokratischen Prozess hervorgegangenen Massnahmen Auswirkungen auf die durch die Konvention geschützten Rechte einer Einzelperson oder einer Gruppe von Einzelpersonen hätten (Ziff. 450, 451). Auf diese Weise sind also die jeweiligen Rollen des Gerichtshofs und der nationalen Entscheidungsträger zu verstehen. Ziel ist, dass diese Rollen sich gegenseitig ergänzen.

Nach Ansicht des Gerichtshofs bedingen Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner negativen Auswirkungen **ein Handeln des Gesetzgebers**, wobei ein solches Handeln zwingend vom **demokratischen Entscheidungsprozess** abhängt (Ziff. 411). Der Gerichtshof erwähnt dies zwar nicht ausdrücklich, doch umfasst die Anerkennung des demokratischen Entscheidungsprozesses auch die in der Schweiz geltenden **direktdemokratischen** Mechanismen.

Im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip hat der Gerichtshof auch klargestellt, über welchen Ermessensspielraum die Staaten im Bereich des Klimawandels verfügen. Ausserdem ist in der durch das Protokoll Nr. 15 geänderten Fassung der Präambel der Konvention festgehalten, dass ein solcher Ermessensspielraum besteht. Demnach räumt der Gerichtshof den Staaten in Bezug auf ihr Engagement für die notwendige Bekämpfung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen und die Festlegung der dafür erforderlichen Ziele und Vorgaben **einen geringen Ermessensspielraum** ein. Bei der Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele gewährt er den Staaten einen **weiten Ermessensspielraum** (Ziff. 543). In Anbetracht dieses differenzierten Ermessensspielraums

ist der Gerichtshof der Ansicht, dass die Schweiz grundsätzlich besser als der Gerichtshof in der Lage ist, die Massnahmen zu bestimmen, die sie ergreifen muss, um dem Urteil wirksam nachzukommen (Ziff. 657).

Vor dem Gerichtshof hatte die Schweiz, unterstützt von anderen Regierungen, den Standpunkt vertreten, dass das System der Konvention nach dem in der Präambel aufgenommenen Subsidiaritätsprinzip nicht dazu dienen soll, über die nationale Politik zur Bekämpfung der globalen Erwärmung zu entscheiden. Weiter fügte sie hinzu, dass die Regierung, das Parlament und die Schweizer Bevölkerung für die Bestimmung und die Wahl der zu ergreifenden Massnahmen zuständig wären. In seinem Urteil folgte der Gerichtshof daher nicht vollständig dem Standpunkt der Schweiz zum Subsidiaritätsprinzip.

III. Verfahrensrechtliche Fragen

A) Opfereigenschaft / Beschwerdelegitimation

Im Zusammenhang mit der geltend gemachten Verletzung von Artikel 2 und 8 EMRK stellt sich in diesem Fall auf der Ebene der Zulässigkeit die zentrale Frage der Opfereigenschaft der Beschwerdeführerinnen im Sinne von Artikel 34 EMRK. Vor dem Gerichtshof vertrat die Schweiz die Ansicht, dass weder der klagende Verein noch die vier Beschwerdeführerinnen behaupten könnten, Opfer einer Verletzung von Artikel 2 und 8 EMRK zu sein.

Der Gerichtshof legt den Begriff «Opfer» im Sinne von Artikel 34 **autonom** und unabhängig von innerstaatlichen Begriffen wie Beschwerdelegitimation oder Interesse aus, auch wenn er der Tatsache Rechnung tragen muss, dass die beschwerdeführende Partei Teil des innerstaatlichen Verfahrens war. Die fragliche Eigenschaft bezieht sich in erster Linie auf die direkten Opfer der geltend gemachten Menschenrechtsverletzung, mitunter aber auch auf indirekte Opfer. In einigen spezifischen Fällen hat der Gerichtshof darüber hinaus anerkannt, dass eine beschwerdeführende Person ein potenzielles Opfer des behaupteten Eingriffs sein kann. Unabhängig des Opferstatus (direkt, indirekt oder potenziell) muss in jedem Fall eine Verbindung zwischen der beschwerdeführenden Partei und dem Schaden bestehen, den diese ihrer Ansicht nach durch die behauptete Menschenrechtsverletzung erlitten hat.

In seinem Urteil rief der Gerichtshof in Erinnerung, dass die Konvention die sogenannte **Popularbeschwerde** nicht anerkennt (Ziff. 460). Die Konvention erlaubt es Einzelpersonen oder Gruppen von Einzelpersonen nicht, sich über eine Bestimmung des innerstaatlichen Rechts zu beschweren, nur weil ihrer Ansicht nach eine Verletzung der EMRK vorliegt, ohne aber selber von den Auswirkungen dieser Bestimmung betroffen zu sein.

Im Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes ist die Beschwerdelegitimation in Artikel 48 VwVG und Artikel 89 BGG festgelegt. Im Rahmen des auf nationaler Ebene geführten Verfahrens hatte das Bundesverwaltungsgericht die Frage offen gelassen, ob der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz berechtigt war, das Gesuch beim UVEK einzureichen sowie anschliessend Beschwerde zu erheben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 2992/2017 vom 27. November 2018 E. 1.2). Ebenso liess das Bundesgericht die Frage offen, ob der beschwerdeführende Verein beschwerdeberechtigt war (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_37/2019 vom 5. Mai 2020 E. 1, publiziert in: BGE 146 I 145).

i) Die einzelnen Beschwerdeführerinnen

Die Schweizer Regierung kam vor dem Gerichtshof zum Schluss, dass die einzelnen Beschwerdeführerinnen nicht Opfer der Verletzung von Artikel 2 (Recht auf Leben) und Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) seien. In seinem Urteil folgte der Gerichtshof der Argumentation der Schweizer Regierung und betonte, dass eine

beschwerdeführende Person **persönlich** und **direkt** von angeblichen Versäumnissen des Staates bei der Bekämpfung des Klimawandels betroffen sein müsse, damit sie die Opfereigenschaft beanspruchen könne. Die Schwelle zur Erfüllung der dazu notwendigen Kriterien hat der Gerichtshof als **«besonders hoch»** bezeichnet (Ziff. 488).

Im Sinne dieser Ausführungen lässt sich zwar formell nicht ausschliessen, dass Einzelpersonen in Zukunft bei Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit dem Klimawandel die Opfereigenschaft zugesprochen werden könnte, jedoch würde ein solcher Fall wahrscheinlich nur in wenigen besonderen Situationen eintreffen. Der Gerichtshof hat nämlich sehr deutlich gemacht, dass er den Ausschluss der Popularbeschwerde im System der Konvention keineswegs in Frage stellt.

ii) Der Verein

Die Schweizer Regierung kam vor dem Gerichtshof zum Schluss, dass der Verein nicht dazu legitimiert sei, um eine Verletzung von Artikel 2 (Recht auf Leben) und Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) geltend zu machen. Sie begründete dies damit, dass der Verein nicht persönlich geschädigt sei.

Aufgrund der **Besonderheit des Klimawandels**, der für die gesamte Menschheit Anlass zur Sorge gibt, sowie der notwendigen Förderung einer **intergenerationellen Verteilung der Anstrengungen gegen den Klimawandel** entschied der Gerichtshof in seinem Urteil, dass es gerechtfertigt sei, Vereinigungen im fraglichen Bereich die Möglichkeit der Klageerhebung einzuräumen. Der Gerichtshof fügte hinzu, dass gemeinschaftliche Klagen, die durch Vereinigungen oder andere Interessengruppen erhoben würden, eines der wenigen Mittel darstellten, um Personen, die in Bezug auf eine Vertretung wesentlich benachteiligt seien, die Möglichkeit zu geben, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen und Einfluss auf die relevanten Entscheidungsprozesse zu nehmen (Ziff. 489). Schliesslich stellte der Gerichtshof fest, dass es wichtig sei, Vereinigungen die Befugnis zu erteilen, vor Gericht zu klagen. Dies im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte von Personen, die von den negativen Auswirkungen des Klimawandels betroffen seien oder sein könnten (Ziff. 499).

Zwecks Betonung der Notwendigkeit, Verbänden den Rechtsweg zu ermöglichen, setzte sich der Gerichtshof ausführlich mit dem Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (**Aarhus-Konvention**; SR 0.814.07) auseinander. Gemäss der Präambel dieses Übereinkommens anerkennen die Vertragsparteien namentlich, dass «jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und dass er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern» (Ziff. 490). Der Gerichtshof berücksichtigte überdies die Tatsache, dass **nach der Praxis der überwiegenden Mehrheit der Staaten**, sowohl in der EU als auch in den Mitgliedstaaten des Europarats, Vereinigungen im Interesse des Umweltschutzes und/oder im Interesse von Einzelpersonen, die sich bestimmten Umweltrisiken oder den Folgen bestimmter Industrieprojekte ausgesetzt fühlen, im Allgemeinen klagelegitimiert sind (Ziff. 492–494).

Der Ausschluss der Popularbeschwerde im Rahmen der Konvention veranlasste den Gerichtshof, in seinem Urteil **Kriterien** auszuarbeiten, die eine Vereinigung erfüllen muss, um in einem Rechtsstreit über den Klimawandel unter dem Blickwinkel der Konvention beschwerdelegitimiert zu sein (Ziff. 502). So legte der Gerichtshof drei Mindestkriterien fest, die eine Vereinigung erfüllen muss: Sie muss i) im betreffenden Land rechtmässig errichtet

worden sein oder dort beschwerdelegitimiert sein; ii) nachweisen können, dass sie in Übereinstimmung mit ihren Statuten den Zweck verfolgt, die Menschenrechte ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Personen in dem betreffenden Hoheitsgebiet zu verteidigen, unabhängig davon, ob sich die Vereinigung auf kollektive Massnahmen zum Schutz dieser Rechte gegen die Bedrohungen durch den Klimawandel beschränkt oder diese einschliesst; (iii) nachweisen können, dass sie tatsächlich als qualifiziert und repräsentativ angesehen werden kann, um im Namen ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Personen innerhalb des Hoheitsgebiets zu handeln, wenn deren Leben, Gesundheit oder Wohlergehen, die durch die EMRK geschützt sind, spezifischen Bedrohungen oder nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels ausgesetzt sind. Nebst diesen drei Kriterien fügte der Gerichtshof eine negative Anforderung hinzu, indem die Befugnis einer Vereinigung, im Namen ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Einzelpersonen im fraglichen Land zu klagen, nicht von einer gesonderten Verpflichtung abhängig gemacht wird, bei der nachgewiesen werden müsste, dass die Personen, in deren Namen der Fall vor den Gerichtshof gebracht wurde, die im Bereich des Klimawandels für natürliche Personen geltenden Voraussetzungen für die Anerkennung der Opfereigenschaft selbst erfüllt hätten.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es schwierig vorauszusehen, ob die vom Gerichtshof aufgestellten Kriterien einen ausreichenden Rahmen für die Beschwerdelegitimation von Vereinigungen in Klimastreitigkeiten bilden können. Auf den ersten Blick scheint es nicht besonders schwierig zu sein, die betreffenden Kriterien zu erfüllen, um eine Vereinigung eigens für eine Klimaklage zu gründen. Dennoch hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass verschiedene Eigenschaften berücksichtigt werden, wie etwa der Zweck der Vereinigung, die Gemeinnützigkeit ihrer Aktivitäten, die Art und der Umfang der Aktivitäten im betreffenden Land, die Mitgliederzahl und ihre Repräsentativität, die Grundsätze und die Transparenz in der Führung, sowie das Interesse an einer funktionierenden Rechtspflege (Ziff. 502). Damit wird angedeutet, dass die Beschwerdelegitimation auch von diesen Eigenschaften abhängig ist.

B) Verletzung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht (Art. 6 Abs. 1)

Durch die Anerkennung der Opfereigenschaft und damit der Beschwerdelegitimation des Vereins konnte der Gerichtshof die Klage für zulässig erklären und die Anwendbarkeit von Artikel 6 Absatz 1 EMRK im Zusammenhang mit dem Klimawandel sowie den Inhalt der vom Verein dazu vorgebrachten Rüge prüfen. Es gilt jedoch zu beachten, dass gemäss der Beurteilung des Gerichtshofs nur ein Teil der Ansprüche des Vereins in den Anwendungsbereich von Artikel 6 Absatz 1 fällt, nämlich jene, welche die sachgerechte Umsetzung des geltenden Schweizer Rechts betreffen. Dagegen betreffen die Anträge des Vereins, die sich auf den Erlass von spezifischen Massnahmen im Rahmen eines Gesetzgebungs- oder Verordnungsverfahrens beziehen, nicht das Recht auf Zugang zu einem Gericht.

Der Gerichtshof führte dabei aus, dass die innerstaatlichen Gerichte nicht überzeugend dargelegt hätten, weshalb ihrer Ansicht nach die Rügen des Vereins nicht auf ihre Berechtigung geprüft werden müssten. Ausserdem stellte er fest, dass die nationalen Gerichte weder über die Beschwerdelegitimation des Vereins entschieden noch eine ausreichende Prüfung der wissenschaftlichen Daten zum Klimawandel vorgenommen hätten. Nach Auffassung des Gerichtshofs hätten die innerstaatlichen Gerichte die Klage des Vereins nicht sorgfältig geprüft, was eine Verletzung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht darstellte (Art. 6 Abs. 1). Dieses Recht sei soweit eingeschränkt worden, dass **eine Beeinträchtigung seiner Substanz** vorliege (Ziff. 638).

C) Rechtliche Folgen auf innerstaatlicher Ebene

Die **Anerkennung der Opfereigenschaft einer Vereinigung** und der damit verbundenen Befugnis, ihre Mitglieder, die angeblich durch die schwerwiegenden negativen Auswirkungen der globalen Erwärmung in ihren Rechten beeinträchtigt oder bedroht werden, vor Gericht zu vertreten, ist eine **neue Entwicklung der Rechtsprechung mit erheblichen Auswirkungen**. Dies umso mehr, als die Vereinsmitglieder die Kriterien der Opfereigenschaft nicht selber erfüllen müssen. Nach den Feststellungen des Gerichtshofs würden die meisten Mitgliedstaaten Umweltverbänden zumindest in der Theorie Möglichkeiten bieten, um in Umweltangelegenheiten vor Gericht zu klagen; einige Staaten hätten zudem bereits durch ihre innerstaatliche **Gesetzgebung** oder **Rechtsprechung** die Anforderungen zur Anerkennung der Opfereigenschaft festgelegt. Die Positionen in Bezug auf die Beschwerdelegitimation der Vereinigungen bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Klimawandel sind jedoch noch nicht eindeutig (Ziff. 494).

In der Schweiz war es für solche Vereinigungen bislang nicht möglich, sich über das geltende Recht und die Rechtsprechung auf die Beschwerdelegitimation (Art. 48 VwVG und Art. 89 BGG) zu berufen, um eine Verletzung der Grundrechte ihrer Mitglieder im Zusammenhang mit dem Klimawandel materiell geltend zu machen. Was die ideelle Verbandsbeschwerde nach Artikel 55 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) und Artikel 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) betrifft, so ermöglicht diese es nicht, Rechtsakte im Zusammenhang mit dem Klimawandel anzufechten, da sich ihr Anwendungsbereich nicht auf die betreffenden Gesetzesbestimmungen erstreckt.

Behörden und Gerichte, die mit **neuen Klagen** von Vereinigungen im Bereich des Klimawandels befasst werden, werden künftig anhand der neuen Rechtsprechung des Gerichtshofs und der dabei erarbeiteten Kriterien prüfen müssen, ob die Klagelegitimation gegeben ist.

Das Urteil hindert die Vertragsstaaten aber nicht daran, in ihrer Rechtsordnung eigene gesetzliche **Bestimmungen** einzuführen, mit denen präzisiert wird, unter welchen **Voraussetzungen** einer Vereinigung, die sich die Verteidigung der Grundrechte in Klimastreitigkeiten zum Ziel gesetzt hat, die Klagelegitimation zuzuerkennen ist. Im Übrigen macht der Gerichtshof darauf aufmerksam, dass Artikel 2 Absatz 5 der Aarhus-Konvention ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, solche Voraussetzungen im innerstaatlichen Recht zu verankern. Unter Verweis auf den Leitfaden für die Anwendung der Aarhus-Konvention stellt er jedoch klar, dass die Erfüllung der «nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen» **nicht so ausgelegt werden dürfe, dass die Festlegung der Voraussetzungen in das alleinige Ermessen der Staaten gestellt wird** (Ziff. 491).

Es stellt sich die Frage, ob die Entwicklung der Rechtsprechung, mit der das Gericht einer Vereinigung die Opfereigenschaft zuerkannt hat, auch **auf andere Bereiche als den Klimawandel** ausgedehnt werden kann. Diese Frage kann nicht abschliessend beantwortet werden. Zwei wichtige Elemente gilt es jedoch herauszustreichen. Einerseits hat der Gerichtshof wiederholt die spezifischen Erwägungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel hervorgehoben (Ziff. 498–499). Dies tat er nicht nur, um die besonderen Schwierigkeiten in diesem Bereich zu betonen, sondern auch, um wichtige Unterschiede zu den Fragen hervorzuheben, die bisher Gegenstand seiner Rechtsprechung zu Umweltfragen waren (Ziff. 414–422). Andererseits stützte sich der Gerichtshof bei der Begründung seiner neuen Praxis weitgehend auf die Aarhus-Konvention, insbesondere auf deren Artikel 2

Absatz 5 und Artikel 9 (Ziff. 490–494). Aus diesen Gründen ist es unwahrscheinlich, dass die neue Rechtsprechung zur Beschwerdelegitimation von Vereinigungen bei einem künftigen Urteil auf andere Bereiche als den Klimawandel übertragen wird, ausser vielleicht auf den Umweltbereich.

Aus dem Urteil geht als eine der wichtigsten Lehren hervor, dass bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Klimawandel auf nationaler Ebene **ein Zugang zu einem Gericht vorgesehen sein muss** (Ziff. 639). Es gilt jedoch darauf hinzuweisen, dass der in Artikel 6 EMRK garantierte Anspruch auf gerichtliche Beurteilung nicht so zu verstehen ist, dass ein Gericht ein vom Parlament erlassenes Gesetz für ungültig erklären oder ersetzen kann. Es ist mithin nicht möglich, unter Berufung auf die fragliche Bestimmung eine Klage zu erheben, mit der das Parlament zum Erlass eines Gesetzes gezwungen werden soll (Ziff. 609). Unter diesem Gesichtspunkt hat der Gerichtshof auf eine klare Grenze hingewiesen, bei der es legitim ist, wenn im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der **Gewaltenteilung zwischen Legislative und Judikative** eine Einschränkung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht erfolgt (Ziff. 627 und 631). Sobald jedoch eine beschwerdelegitimierte Vereinigung eine effektive Umsetzung von rechtlich vorgesehenen Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels fordert, handelt es sich um eine Frage, die in den Anwendungsbereich von Artikel 6 Absatz 1 fallen kann (Ziff. 616 und 633).

IV. Materiellrechtliche Fragen

A) Recht auf Leben (Art. 2)

Der Gerichtshof legte in seinem Urteil dar, dass es keinen Anlass für eine Prüfung der Anwendbarkeit von Artikel 2 EMRK gab. Er hielt jedoch fest, dass eine «**tatsächliche und unmittelbare**» Gefahr für das Leben nachzuweisen sei, wenn diese Bestimmung auf Rügen betreffend das Handeln und/oder Nichthandeln des Staates im Zusammenhang mit dem Klimawandel angewendet werden soll. Bei ernsthafter Gefahr, dass die Lebenserwartung aufgrund des Klimawandels erheblich sinkt, sollte Artikel 2 ebenfalls anwendbar sein (Ziff. 513). In Bezug auf die Versäumnisse, die der Verein KlimaSeniorinnen der Schweiz vorwarf, erklärte der Gerichtshof, es sei fraglich, ob diese Versäumnisse potenziell lebensbedrohliche Auswirkungen hätten, so dass Artikel 2 zum Zug komme (Ziff. 536).

Aus den vorstehenden Ausführungen ist abzuleiten, dass die Anwendbarkeit von Artikel 2 bei Klimastreitigkeiten zwar nicht ausgeschlossen werden kann, die **hohen Voraussetzungen** dabei jedoch schwierig zu erfüllen sind. Erforderlich wäre nämlich, dass die beschwerdeführende Partei konkret nachweist, dass eine tatsächliche und unmittelbare Gefahr für das Leben besteht.

B) Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8)

Die Schweiz vertrat vor dem Gerichtshof den Standpunkt, dass die Lehre des lebenden Instruments (*living instrument*) es nicht zulässt, Garantien der Konvention so auszulegen, dass dadurch Grundprinzipien des Systems, wie etwa das Subsidiaritätsprinzip, untergraben werden. Der Gerichtshof stellte in seinem Urteil fest, dass Artikel 8 EMRK anwendbar sei und eine Rechtsverletzung gegenüber dem beschwerdeführenden Verein vorliege. Diese Feststellung geht mit einer wichtigen Neuerung einher, die der Gerichtshof wie folgt formulierte: «*Artikel 8 ist so zu verstehen, dass er das Recht des Einzelnen auf wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen des*

Klimawandels auf sein Leben, seine Gesundheit, sein Wohlergehen und seine Lebensqualität umfasst» (Ziff. 519 und 544).

Man hat es hier also mit der **Umschreibung eines Rechts** zu tun, das der Gerichtshof nie zuvor so ausformuliert hatte, nun dabei aber auf eine Verknüpfung mit Artikel 8 EMRK achtet. Der Gerichtshof schafft demnach kein völlig neues und unabhängiges Recht. **Ebenso wenig begründet er ein allgemeines Recht auf Umweltschutz als solches** (Ziff. 445). Das umschriebene Recht hat einen engeren Anwendungsbereich als das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, das in der Resolution 76/300 enthalten ist, welche im Jahr 2022 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde. Im Übrigen ist zu beachten, dass Richter Eicke in seinem Sondervotum die Auffassung vertritt, das vom Gerichtshof formulierte Recht sei tatsächlich neu (Ziff. 59 ff.). Ob dies zutrifft, ist offen. Richter Eicke wies diesbezüglich darauf hin, dass der Gerichtshof nach seiner eigenen langjährigen Rechtsprechung gestützt auf die evolutive Auslegung kein Recht herausarbeiten könne, das nicht Bestandteil der Konvention ist, insbesondere dann, wenn eine bewusste Unterlassung vorliege (Ziff. 18 des Sondervotums).

Bei der Herausarbeitung des Rechts auf einen wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor den schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels machte der Gerichtshof von der evolutiven Auslegung der Konvention nach der Lehre des «**lebendigen Instruments**» Gebrauch. Diese Lehre ist zu einer seit 1978 von der Rechtsprechung entwickelten Auslegungsmethode der EMRK geworden (vgl. den vom Lenkungsausschuss für Menschenrechte erstellten Bericht über die Stellung der EMRK in der europäischen und internationalen Rechtsordnung [*La place de la CEDH dans l'ordre juridique européen et international*], 2019, Ziff. 84 ff.). So wies der Gerichtshof in seinem Urteil darauf hin, dass die Konvention ein lebendiges Instrument darstelle, das im Lichte der heutigen Lebensbedingungen auszulegen sei, dies unter Einbezug der Entwicklung des Völkerrechts. Ziel sei es, dem steigenden Anspruchsniveau beim Schutz der Menschenrechte Genüge zu tun. Im Bereich des Klimawandels hielt der Gerichtshof es einerseits für notwendig, die aktuellen und sich ständig weiterentwickelnden wissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen, die die Notwendigkeit der Bekämpfung dieses Phänomens und die Dringlichkeit von Massnahmen gegen seine negativen Auswirkungen belegen. Andererseits gehe es darum, der wissenschaftlichen, politischen und gerichtlichen Anerkennung eines Zusammenhangs zwischen diesen negativen Auswirkungen und der Ausübung (verschiedener Aspekte) der Menschenrechte Rechnung zu tragen (Ziff. 434).

Im Bereich des Klimawandels geht es um die **positiven Verpflichtungen** des Staates in Bezug auf Artikel 8 EMRK. Nach Ansicht des Gerichtshofs besteht eine grundlegende staatliche Pflicht geeignete Vorschriften und Massnahmen zu erlassen und wirksam umzusetzen, um die gegenwärtigen und künftigen, möglicherweise irreversiblen Auswirkungen des Klimawandels abzuschwächen (Ziff. 545). Um zu messen, wie ein Staat seinen positiven Verpflichtungen nachkommt, hat der Gerichtshof in seinem Urteil eine Reihe von **Kriterien** aufgestellt (Ziff. 550). Obwohl die Grundsätze und Kriterien zu den positiven Verpflichtungen sich auf Artikel 8 beziehen, sind sie ebenfalls für Artikel 2 relevant, soweit dieser anwendbar ist (Ziff. 537).

C) Rechtliche Folgen auf innerstaatlicher Ebene

Die Analyse der Folgen der Feststellung der Verletzung von Artikel 8 EMRK bringt die Klimapolitik der Schweiz ins Gespräch. In dieser Hinsicht ist es Aufgabe des UVEK, die Tragweite des Urteils zu bestimmen und dessen Auswirkungen abzuschätzen.

Im Rahmen von künftigen Klimastreitigkeiten können sich beschwerdeführende Personen vor den Schweizer Gerichten nun direkt auf das vom Gerichtshof geschaffene Recht berufen, sofern auf ihre Beschwerde eingetreten wird. Falls Inhalte eines Grundrechts durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts oder des Gerichtshofs, welche für die Schweizer Gerichte verbindlich ist, präzisiert oder weiterentwickelt werden, muss das innerstaatliche Recht nicht angepasst werden, um der Entwicklung Rechnung zu tragen. Letztere ist Teil des ungeschriebenen Rechts.

V. Verbindlichkeit und Vollzug des Urteils (Art. 46)

Nach Artikel 46 Absatz 1 EMRK verpflichten sich die Vertragsstaaten der EMRK in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen. Gemäss Artikel 46 Absatz 2 EMRK ist das endgültige Urteil des Gerichtshofs dem Ministerkomitee zuzuleiten; dieses überwacht seinen Vollzug.

Das Ministerkomitee ist ein politisches Organ und setzt sich aus den 46 Aussenministern und Aussenministerinnen der Mitgliedsstaaten des Europarats zusammen. Im Rahmen der Urteilsüberwachung prüft es, ob der Vertragsstaat die vom Gerichtshof zugesprochene Entschädigung bezahlt hat und, unter Berücksichtigung des dem Vertragsstaat zustehenden Ermessens bei der Wahl der zur Umsetzung des Urteils erforderlichen Mittel, ob die erforderlichen individuellen und allgemeinen Massnahmen getroffen wurden (vgl. Art. 6 der Regeln des Ministerkomitees für die Überwachung der Vollstreckung von Urteilen und der Bedingungen von Vergleichen, angenommen am 10. Mai 2006 und geändert am 18. Januar 2017 sowie am 6. Juli 2022 [Verfahrensregeln CM/EXEC; nur in Französisch]). Die Urteilsüberwachung durch das Ministerkomitee ist ein Prozess, welcher mehrere Jahre dauern kann. Die Schweiz muss dem Ministerkomitee innerhalb von sechs Monaten ab Eintritt der Rechtskraft des Urteils einen ersten Aktionsplan oder -bericht (*plan d'action* oder *bilan d'action*) zu dessen Umsetzung unterbreiten (siehe auch Leitfaden für die Erstellung von Aktionsplänen und -berichten zur Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [nur in Französisch]). Danach wird die Schweiz das Ministerkomitee fortwährend über die Entwicklungen bezüglich Urteilsumsetzung informieren. Das Ministerkomitee wird diese Entwicklungen in regelmässigen Intervallen prüfen (vgl. Art. 7 Verfahrensregeln CM/EXEC) und die Prüfung abschliessen, wenn es zum Schluss kommt, dass der Vertragsstaat die zur Umsetzung des Urteils erforderlichen Massnahmen getroffen hat (Art. 17 Verfahrensregeln CM/EXEC). Die im Umsetzungsverfahren eingereichten Informationen und Dokumente sind in der Regel öffentlich und werden auf HUDOC-EXEC publiziert (Art. 8 Verfahrensregeln CM/EXEC).

Im vorliegenden Urteil macht der Gerichtshof der Schweiz keine Vorgaben bezüglich der zur Umsetzung des Urteils in der Schweiz zu ergreifenden Mittel und greift damit nicht in den demokratischen Prozess ein. Es ist Sache der Schweiz im Rahmen der dafür vorgesehenen Prozesse über die Massnahmen zur Umsetzung zu entscheiden. In ihrem Aktionsplan oder -bericht (*plan d'action* oder *bilan d'action*) wird die Schweiz das Ministerkomitee unter anderem über die Bezahlung der Entschädigung, ein allfälliges Revisionsverfahren vor der letzten nationalen Instanz, die Information der Vorinstanzen, die Publikation des Urteils und allfällige getroffene, geplante oder in Umsetzung begriffene Massnahmen allgemeiner Natur informieren.