

Erste Analyse eines juristischen Paukenschlags: Die Klimaseniorinnen vor dem Europäischen Ge- richtshof für Menschenrechte (EGMR)

VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ AND OTHERS v. SWITZERLAND; Urteil vom 9.4.2024 (*Application no. 53600/20 – Große Kammer, vom englischen Original, eigene Übersetzungen*). Autoren: Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen und Prof. Dr. Gerd Winter, Hamburg, 10.4.2024 (*Drittintervention für Greenpeace Deutschland, Germanwatch und Scientists for Future, Deutschland*)

Die Klage der Schweizer Klima-Seniorinnen gegen die Schweiz wurde von einer Vereinigung älterer Schweizer Frauen und fünf Einzelpersonen von ihnen eingereicht. Sie trugen vor, die Schweizer Behörden hätten ihre Rechte auf Gesundheit und Wohlbefinden durch unzureichende Klimaschutzmaßnahmen verletzt. Sie waren mit ihrem Antrag auf mehr Klimaschutz von den Schweizer Behörden und Gerichten seit 2015 in drei Instanzen zurückgewiesen worden.

Kernbotschaft ist, dass ein evolutionärer Ansatz erforderlich ist, um den Menschenrechtsschutz gegenüber den Folgen des Klimawandels zu gewährleisten. Das Urteil des Gerichtshofs ist ein sehr weitgehender Sieg für die Klägerinnen. Die Schweiz wird wegen Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention verurteilt. Das Urteil öffnet die Türen für weitere Klagen auf Zielerhöhung (Ambitionsklagen) und Umsetzungsklagen aller Art – auch Klagen gegen private Akteure auf Einhaltung eines schlüssigen CO2 Budgets werden gestärkt.

Hinsichtlich der Zulässigkeit der Beschwerde hält das Gericht einerseits an seiner engen Auffassung fest, wonach die Klägerinnen nachweisen müssen, dass sie persönlich und ernsthaft betroffen sind, was das Gericht mit Blick auf ihre individuelle Situation verneinte. Auf der anderen Seite erkennt das Gericht jedoch die Klagebefugnis des Vereins an. Dies ist ein wichtiger Schritt, da der Gerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung nur Klagen von Einzelpersonen zugelassen hatte. Der Gerichtshof ist

der Ansicht, dass eine Verbandsklage den kollektiven Charakter der Ursachen, Auswirkungen und erforderlichen Abhilfemaßnahmen besser widerspiegelt. Allerdings ist nicht jede Vereinigung klagebefugt, sondern nur solche, die rechtlich anerkannt sind, verfassungsmäßig auf den Klimaschutz abzielen und legitimerweise Personen vertreten, die unter dem Klimawandel leiden.

Mehrheit der EGMR-Richter hält Schweizer Klimaschutzmaßnahmen für unzureichend

In der Sache akzeptiert der Gerichtshof nicht, wie viele Rechtssysteme, ein allgemeines Recht auf eine gesunde Umwelt, aber soweit der Klimawandel Einzelpersonen beeinträchtigt, können diese einen "wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor den schwerwiegenden negativen Auswirkungen des Klimawandels auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihr Wohlbefinden und ihre Lebensqualität" beanspruchen. Der Gerichtshof erkennt an, dass die Staaten über einen breiten Ermessensspielraum verfügen, wie sie diesen Schutz gewährleisten können. Es gibt jedoch Grenzen, die beachtet werden müssen, darunter die Festlegung von Emissionsreduktionszielen, die Einführung geeigneter Vorschriften, die Überwachung der Umsetzung, die Information der Öffentlichkeit und die Möglichkeit zur Stellungnahme. Bei der Prüfung der Klimapolitik der Schweizer Behörden kommt der Gerichtshof mit einer Mehrheit von 16 zu 1 zu dem Schluss, dass die getroffenen Maßnahmen unzureichend waren.

Insbesondere habe es die Regierung versäumt, das für die Schweiz verfügbare Emissionsbudget zu quantifizieren. Obwohl der Gerichtshof in dieser Frage nicht abschließend ist, zeigt er Sympathie für den Budgetansatz, indem er 1,5°C als Erwärmungsgrenze und den gleichen Pro-Kopf-Anteil als legitimes Kriterium für die Berechnung des Anteils eines Staates am globalen Budget akzeptiert. Der Gerichtshof akzeptiert sogar die Verantwortung des Staates für Emissionen, die im Ausland durch importierte Produkte verursacht werden. Das Urteil¹ beginnt als solches erst auf Seite 166 von 233, danach folgt eine abweichende Meinung des deutschen Richters Eicke (233 bis 258).

Das Urteil im Einzelnen:

1. Zunächst betont das Gericht die Gewaltenteilung und andere Grundsätze:

„Der Gerichtshof ist sich bewusst und muss dies auch bleiben, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner negativen Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen sowohl im politischen Rahmen und in verschiedenen sektoralen Bereichen. In einer Demokratie, die ein der europäischen öffentlichen Ordnung, die in der Präambel des Konvents zum Ausdruck kommt, sowie die Grundsätze der Subsidiarität und der gemeinsamen (siehe u. a. Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei u. a. v. Türkei, 30. Januar 1998, § 45, Reports 1998-I, und Grzęda gegen Polen [GC], no. 43572/18, § 324, 15. März 2022), hängt ein solches Vorgehen daher notwendigerweise einer demokratischen Entscheidungsfindung.“ (Rd. 411)

¹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-233206%22%7D>

Er betont dann die unterschiedlichen Schutzaufgaben von EGMR und nationalen Gerichten:

„Die Rechtsgrundlage für das Eingreifen des Gerichtshofs ist stets auf die Konvention beschränkt, die den Gerichtshof ermächtigt auch die Verhältnismäßigkeit allgemeiner Maßnahmen des nationalen Gesetzgebers zu prüfen des nationalen Gesetzgebers zu prüfen (siehe Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, § 108, EMRK 2013 (Auszüge)). Der relevante rechtliche Rahmen des Umfangs der gerichtlichen Überprüfung durch inländische Gerichte kann wesentlich weiter gefasst sein und hängt von der Art und der Rechtsgrundlage der von den Klägern vorgebrachten Ansprüche ab.“ (Rd. 412)

Diese Einschränkung wird relevant, wenn es um die nationale Übertragung (auch der Verbandsklagebefugnis geht). Es begründet dann die Tragweite des Urteils vorweg mit dem Klimawandel als Problem:

„...muss der Gerichtshof aber auch die Tatsache berücksichtigen, dass die weithin anerkannte Unzulänglichkeit der bisherigen staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels eine Verschärfung der Risiken der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels mit sich bringt.

Die Folgen und sich daraus ergebenden Bedrohungen für die Ausübung der Menschenrechte wurden bereits von Regierungen weltweit anerkannt. Die gegenwärtige Situation beinhaltet daher zwingende Bedingungen der Gegenwart, die

durch wissenschaftliche Erkenntnisse bestätigt werden und die der Gerichtshof in seiner Rolle als gerichtliches Organ, das mit der Durchsetzung der Menschenrechte beauftragt ist, nicht ignorieren kann.“ (Rd. 414)

Die Besonderheiten des Klimawandels gegenüber „normalen“ Fällen der Umweltverschmutzung werden dargelegt. Das Gericht stellt dann die intergenerationale Dimension heraus:

„In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof fest, dass im spezifischen Kontext des Klimawandels die Verteilung der Lasten zwischen den Generationen eine besondere ist, sowohl im Hinblick auf die verschiedenen Generationen der heute lebenden Menschen als auch im Hinblick auf künftige Generationen. ... es ist klar, dass künftige Generationen wahrscheinlich eine immer schwerere Last tragen, werden die Folgen der gegenwärtigen Versäumnisse und Unterlassungen bei der Bekämpfung des Klimawandels der Bekämpfung des Klimawandels zu tragen haben (siehe Ziffer 119 oben) und dass sie gleichzeitig keine Möglichkeit haben, sich an den gegenwärtigen Entscheidungsprozessen zu beteiligen.“ (Rd.420)

In diesem Bereich des Urteils sieht man aus unserer Sicht deutlich den Einfluss der BVerfG Entscheidung vom 24.März 2021, auch wenn es dort nicht zitiert wird.

Die dramatische Entscheidung für eine Verbandsklage wird dann so vorbereitet:

„Aufgrund dieser grundlegenden Unterschiede wäre es weder angemessen noch zweckmäßig, einen Ansatz zu verfolgen, der darin besteht die bestehende Umweltrechtsprechung auf den Kontext des Klimawandels zu übertragen. Der Gerichtshof

hält es für angemessen, einen Ansatz zu wählen, der sowohl die Besonderheiten des Klimawandels anerkennt und berücksichtigt und auf die spezifischen Merkmale des Klimawandels zugeschnitten ist. Im vorliegenden Fall, der sich an die Rechtsprechung des Gerichtshofs dargelegten Rechtsprechung des Gerichtshofs anlehnt, wird der Gerichtshof daher versuchen, einen angemesseneren und maßgeschneiderten Ansatz für die verschiedenen Fragen der Konvention, die sich im Zusammenhang mit dem Klimawandel stellen können.“

Hier will das Gericht die neue Dogmatik auf den Klimawandel beschränken – um eine Ausuferung zu vermeiden. Ein Übertragen der menschenrechtlichen Verbandsklage wird also nicht einfach funktionieren, wenn es nicht um Klimaschutz geht. Das ist derselbe Schluss, der bisher mit dem Ansatz der intertemporalen Freiheit aus dem Klimabeschluss in der Literatur gemacht wird.

Die Unterscheidung, die hier gemacht wird, kann für andere Konstellationen durchaus auch schädlich sein. In Randnummer 425 betont das Gericht die Unterschiede bei der Darlegung der Kausalität, die zwar sachlich richtig ist, aber etwa in zivilrechtlichen Fällen (RWE, VW, Holcim, ENI) momentan anders argumentiert wird.

Der IPCC wird eindeutig anerkannt als maßgebliche Quelle wissenschaftlicher Erkenntnis (Rd 429).

2. Das Themenfeld „embedded emissions“, also Emissionen außerhalb des Territoriums der Schweiz (Scope 3) wird nicht abschließend rechtlich bewertet und behandelt. Immerhin aber findet sich bei der Abgrenzung des Streitgegenstands folgendes:

Unter diesen Umständen ergibt sich, dass die Beschwerde der Klägerinnen die "eingebetteten Emissionen" betrifft, in den Anwendungsbereich der Rechtssache fällt und dass der diesbezügliche Einwand der beklagten Regierung zurückgewiesen werden muss. Dies gilt unbeschadet der Prüfung der tatsächlichen Auswirkungen der "eingebetteten Emissionen" (nämlich der Einfuhr von Gütern in die Schweiz für den Haushaltsverbrauch) auf die Verantwortung des Staates gemäß dem Übereinkommen (Rd. 283).

3. Ab. S. 172 erfolgt dann die eigentliche Auslegung des Sachverhalts auf die Menschenrechte der Konvention.

„Auf der Grundlage der vorstehenden Feststellungen wird der Gerichtshof also für die Beurteilung der in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfenen Fragen davon ausgehen, dass es hinreichend verlässliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass der vom Menschen verursachte Klimawandel existiert, er eine ernsthafte gegenwärtige und zukünftige Bedrohung für die die Ausübung der durch die Konvention garantierten Menschenrechte darstellt, dass die Staaten sich dessen bewusst und in der Lage sind, Maßnahmen zu ergreifen, um dem wirksam zu begegnen, dass die einschlägigen Risiken voraussichtlich geringer sind, wenn der Temperaturanstieg auf 1,5° Celsius über dem vorindustriellen Niveau begrenzt wird und wenn sofort Maßnahmen

ergriffen werden, und dass die derzeitigen weltweiten Bemühungen zur Eindämmung des Klimawandels nicht ausreichen, um das letztgenannte Ziel zu erreichen. (Rd. 435)

Damit übernimmt das Gericht sowohl die 1,5° Grenze als auch die Auslegung des IPCC hierzu (45% Reduktion global gegenüber 1990 bis 2030) – beide sind im Sachverhalt in Bezug genommen.

Die grundlegende Wendung macht das Gericht dann ab S. 183 („(d) The question of causation and positive obligations in the climate-change context“) und passt ausdrücklich seine Schutzpflichtendogmatik an. Hier wird die Weiche zur Verbandsklage erneut gestellt:

„Darüber hinaus beziehen sich aus der Perspektive der Menschenrechte die relevanten staatliche Pflichten im Zusammenhang mit dem Klimawandel im Wesentlichen auf die Verringerung des Risikos von Schäden für den Einzelnen. Umgekehrt haben Versäumnisse bei der Erfüllung dieser Pflichten eine Verschlimmerung der damit verbundenen Risiken zur Folge, auch wenn die einzelnen Personen je nach Art, Schwere und Unmittelbarkeit dieser Risiken in Abhängigkeit von einer Reihe von Umständen variieren. Dementsprechend können in diesem Zusammenhang Fragen des individuellen Opferstatus oder des spezifischen Inhalts der staatlichen Verpflichtungen nicht auf der Grundlage einer strengen *conditio sine qua non*-Anforderung bestimmt werden.“ (Rd. 439)

4. Das Gericht führt abstrakt zum „fair share“, also dem Maßstab für die Schutzpflichten ((e) The issue of the proportion of State responsibility) in ähnlicher Weise aus wie die nationalen Gerichte in den Niederlanden, Belgien und Deutschland:

„Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass ein beklagter Staat sich nicht seiner Verantwortung entziehen kann, indem er auf die Verantwortung anderer Staaten verweist, unabhängig davon ob diese Vertragsparteien der Konvention sind oder nicht.“ (Rd 442)

Und weisen ebenso das drop in the ocean Argument zurück:

„Was schließlich das "Tropfen auf den heißen Stein"-Argument anbelangt, also die beschränkte Fähigkeit einzelner Staaten, den globalen Klimawandel zu beeinflussen - ist zu bemerken, dass der Gerichtshof im Zusammenhang mit der positiven Verpflichtung eines Staates unter der Konvention, der Gerichtshof stets betont hat, dass nicht mit Sicherheit festgestellt werden muss, dass die Dinge anders ausgegangen wären, wenn die Behörden anders gehandelt hätten.“ (Rd. 444).

5. Aus der Konvention (Schutz der Privatsphäre und des Familienlebens) konkret Art. 8 folgt „ein Recht auf effektiven Schutz durch staatliche Autoritäten vor den ernsthaften schädlichen Aspekten des Klimawandels auf Leben, Gesundheit, Wohlergehen und Lebensqualität“. In Randnummer 448 weist das Gericht ausdrücklich darauf hin, dass es dieses Recht in ständiger Rechtsprechung entwickelt hat, und es daher nicht etwa ein neues Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt „erschafft“. Damit sichert sich das Gericht gegen eine Ebene der Kritik, die auch während des schriftlichen und mündlichen Verfahrens von Staaten-seite laut geworden war. Die

Abgrenzung zwischen Menschenrechtsregime und Paris Abkommen, ein wesentlicher Punkt dort, wird im Urteil nur kurz angesprochen und deutlich gemacht, dass die Konvention dynamisch und „in Harmonie“ mit anderem Völkerrecht auszulegen ist (Rd. 455). Eine Hauptstrategie der beklagten Staaten hatte darin bestanden, auf die Klimaregime interne *compliance* zu verweisen und die Kläger zu bezichtigen, sie zu etwas zwingen zu wollen, dem sie nie zugestimmt hatten (im Rahmen der Verhandlungen im Klimaregime).

6. Ab Seite 179 geht das Gericht dann konkret auf die Zulässigkeit ein, konkret „(a) Victim status/locus standi representation“ unter Art. 34 der Konvention. Dies erfolgt nicht separat, sondern innerhalb der Begründetheitsprüfung zu Art 2 und 8. Zunächst werden die Grundsätze wiederholt:

„Die Konvention sieht keine *actio popularis* vor. Die Aufgabe des Gerichtshofs besteht normalerweise nicht darin, das einschlägige Recht und seine Anwendung abstrakt zu überprüfen, sondern festzustellen, ob die Art und Weise, in der das Recht auf den Beschwerdeführer angewandt wurden oder ihn beeinträchtigt haben, zu einer Verletzung der Konvention geführt haben (siehe z. B. Roman Zakharov gegen Russland [GC], Nr. 47143/06, § 164, EGMR 2015, mit weiteren Verweisen). Dementsprechend muss eine Person, Nichtregierungsorganisation oder eine Gruppe von Einzelpersonen in der Lage sein, zu behaupten, Opfer einer Verletzung der in der Konvention verankerten Rechte zu sein. Die Konvention erlaubt es Einzelpersonen oder Gruppen von Einzelpersonen nicht, sich über eine innerstaatliche Rechtsvorschrift zu beschweren, nur weil sie, ohne

direkt von ihr betroffen zu sein, dass sie gegen die Konvention verstoßen könnte.“ (Rd.460)

Wichtig für nationale Übertragbarkeit ist hier:

„Das Gericht legt den Begriff des "Opfers" autonom unabhängig von innerstaatlichen Begriffen wie dem des Interesses oder der Betroffenheit aus, auch wenn der Gerichtshof die Tatsache berücksichtigen sollte, dass ein Antragsteller Partei in dem innerstaatlichen Verfahren war ...“ (Rd. 462)

Der zentrale Satz für die Ablehnung der Zulässigkeit für die Individuen ist dieser:

“479. Given the nature of climate change and its various adverse effects and future risks, the number of persons affected, in different ways and to varying degrees, is indefinite.

In Anbetracht der Besonderheiten des Klimawandels und seiner verschiedenen nachteiligen Auswirkungen und künftigen Risiken ist die Zahl der Personen, die auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Ausmaß betroffen sind, unbegrenzt“

Damit schließt sich das Gericht in dieser Hinsicht der Auslegung des EuGH in *Carvalho et. al an*, und nicht der weiten Auslegung der subjektiven Betroffenheit des BVerfG.

Aber das Gericht löst dies über die Anklündigung des neuen Ansatzes der Verbandsklage:

„Die Notwendigkeit eines besonderen Ansatzes für den Opferstatus und seine Abgrenzung ergibt sich daher aus der Tatsache, dass sich die Beschwerden auf Handlungen oder Unterlassungen verschiedene Arten von allgemeinen Maßnahmen betreffen können, deren Folgen sich nicht auf bestimmte

identifizierbare Einzelpersonen oder Gruppen beschränkt sind, sondern die Bevölkerung im Allgemeinen betreffen. Das Ergebnis von Gerichtsverfahren in diesem Zusammenhang wird sich unweigerlich über die Rechte und Interessen einer bestimmten Person oder Gruppe von Personen hinaus auswirken, und werden zwangsläufig zukunftsorientiert sein, im Hinblick auf das, was erforderlich ist um die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels effektiv abzuschwächen oder Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu betreiben.“ (Rd. 479)

Rd. 487 enthält dann die Kriterien für den individuellen Schutz:

„Zusammenfassend stellt der Gerichtshof fest, dass für die Beanspruchung des Opferstatus gemäß Artikel 34 der Konvention im Zusammenhang mit Beschwerden über Schäden oder Gefahr eines Schadens, der sich aus angeblichen Versäumnissen des Staates bei der Bekämpfung des Klimawandels ergibt, ein Beschwerdeführer nachweisen muss, dass er oder sie persönlich und unmittelbar von den beanstandeten Versäumnissen betroffen war. Dazu müsste das Gericht Folgendes feststellen, ...die folgenden Umstände in Bezug auf die Situation der Kläger:

(a) Der Kläger muss in hohem Maße den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels ausgesetzt sein, d. h. das Ausmaß und die Schwere (des Risikos von) nachteiligen Folgen des staatlichen Handelns oder Nichthandelns für den müssen erheblich sein; und

(b) es muss ein dringendes Bedürfnis bestehen, den individuellen Schutz des Antragstellers

zu gewährleisten, da es keine oder nur unzureichende angemessene Maßnahmen zur Schadensminderung gibt.“

7. Ab Seite 187 beginnt die Herleitung der Verbandsklage für den konkreten Fall des Klimawandels. Diese Möglichkeit besteht für den Verein Klimasenioren unabhängig von der Zulässigkeit einer Einzelklage, das hat das Gericht vorher schon festgestellt – für die Verbandsklage ist also nicht mehr notwendig, dass seine Mitglieder einzeln auch klagen könnten. Das Gericht nutzt als Anknüpfungspunkt hier die Aarhus Konvention, entsprechend dem Vortrag der Kläger und vieler Drittintervenienten.

„Diese allgemeinen Bemerkungen zur Bedeutung des Rückgriffs auf kollektive Einrichtungen wie Verbände zur Verteidigung der Rechte und Interessen von betroffenen Einzelpersonen, soweit es um Umweltfragen geht, spiegeln sich in internationalen Instrumenten wie der Aarhus Konvention wieder.... (Rd. 490.)

„Das Übereinkommen von Aarhus unterstreicht auch die Bedeutung der Rolle, die Nichtregierungsorganisationen im Rahmen des Umweltschutzes spielen. (Rd. 491)

Und verweist auf die Rechtsprechung des EuGH in diesem Kontext:

„Der EuGH hat festgestellt, dass Artikel 9.3 der Aarhus-Konvention in Verbindung mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte gelesen werden muss, um sicherzustellen, dass "eine ordnungsgemäß gegründete Umweltorganisation, die gemäß den Anforderungen des nationalen Rechts" in der Lage ist, eine umweltbezogene Maßnahme anzufechten.“ (Rd. 492)

„Die besonderen Erwägungen im Zusammenhang mit dem

Klimawandel sprechen für die Anerkennung der Möglichkeit, dass Verbände unter bestimmten Bedingungen als Vertreter der Personen, deren Rechte angeblich betroffen sind oder sein werden klageberechtigt sind. Wie der Gerichtshof in der Tat bereits in den Urteilen Asselbourg u. a. und Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği (oben zitiert, §§ 41 und 43), kann es möglich sein, dass eine Vereinigung vor dem Klagebefugnis vor dem Gerichtshof haben kann, obwohl sie selbst nicht behaupten kann, Opfer einer Verletzung der Rechte der Konvention zu sein.“

Es folgen die Kriterien, damit eine solche Verbandsklage zulässig sein kann, ohne eine *actio popularis* zuzulassen in Rd. 502, die an die Rechtsprechung zu Art. 9.2 und 9.3 Aarhus Konvention angelehnt ist. Die betreffende Vereinigung muss danach

- a) in dem betreffenden Hoheitsgebiet rechtmäßig niedergelassen sein oder dort aktiv legitimiert sein;
- b) den Schutz von Menschen vor den Folgen des Klimawandels als satzungsgemäßen Zweck verfolgen,
- (c) wirklich qualifiziert und repräsentativ sein.

Diese Kriterien sind weniger streng als die des UmwRG in Deutschland und fast identisch mit den Kriterien aus der Aarhus Verordnung der EU, die Rechtsmittel gegen verschiedene Rechtsakte und Entscheidungen erlaubt.

8. Ab Seite 192 folgt die Auslegung dieser Punkte im Kontext von Art. 2 und 8.

Die Anwendbarkeit von Art. 2 wird letztlich abgelehnt (Rd. 536/537), weil die Umstände es schwer machen zu bestimmen, ob eine "reale und unmittelbare" Gefahr für das Leben besteht. Art. 8 wird als Maßstab gewählt:

„Ausgehend von den obigen Erwägungen und in Anbetracht des Kausalzusammenhangs zwischen staatlichen Handlungen und/oder Unterlassungen in Bezug auf den Klimawandel und dem Schaden oder der Gefahr eines Schadens für den Einzelnen (siehe Rd. 435, 436 und 478), ist Artikel 8 so zu verstehen, dass er ein Recht des Einzelnen auf wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor ernsthaften nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihr Wohlergehen und ihre Lebensqualität umfasst (Rd. 519).

Das Gericht subsumiert dann ab Seite 196 und schlussfolgert in Rd. 525 dass der Fall der Rechtsverletzungen die der Verein der Klimaseniorinnen geltend macht, unter Art. 8 fällt. Ab Rd. 527 wird dann die individuelle Betroffenheit der einzelnen Seniorinnen abgelehnt.

„Während die oben getroffenen Feststellungen zweifellos darauf hindeuten, dass die Klägerinnen einer Gruppe angehören, die für die Auswirkungen des Klimawandels besonders anfällig ist genügt dies allein nicht, um ihnen den Opferstatus im Sinne der oben in den Randnummern 487 bis 488 dargelegten Kriterien zu verleihen. Es ist erforderlich, im Einzelfall nachzuweisen, dass das Erfordernis eines besonderen Ausmaßes und einer besonderen Schwere der nachteiligen Folgen die den betreffenden Antragsteller

betreffen, erfüllt ist, einschließlich der individuellen Vulnerabilität, die einen dringenden Bedarf an Schutzmaßnahmen begründen können (Rd. 531).

Diese Argumentation entspricht dem EuGH sowie – wenn auch auf das Zivilrecht angepasst – einiger deutscher Zivilgerichte in den Klimaklagen gegen die Automobilindustrie, die dies wie etwa das LG Braunschweig in die „Zumutbarkeit“ der Auswirkungen auf das Eigentum subsumieren.

Wichtig für weitere Verfahren im Kontext von Gesundheitsschutz ist hier die Einbeziehung von Anpassungsmaßnahmen – wie es schon das BVerfG getan hatte:

„Es kann nicht gesagt werden, dass die Klägerinnen an einem kritischen Gesundheitszustand litten, dessen mögliche Verschlimmerung durch die Hitzewellen nicht durch die in der Schweiz verfügbaren Anpassungsmaßnahmen in der Schweiz oder durch zumutbare persönliche Anpassungsmaßnahmen angesichts des Ausmaßes der Hitzewellen in der Schweiz abgemildert werden können (siehe oben, Randnummern 88-90).

Abschließend setzt das Gericht nochmal den Maßstab, es

„...hält es für angebracht, die Beschwerde der klagenden Vereinigung

allein unter dem Gesichtspunkt des Artikels 8 zu prüfen. Gleichwohl wird er bei seiner Rechtsprechungsanalyse die auch unter Artikel 2 entwickelten Grundsätze berücksichtigen, die weitgehend denjenigen des Artikels 8 entsprechen (siehe Rd. 292) und die in ihrer Gesamtheit eine nützliche Grundlage für die Festlegung des Gesamtkonzepts bieten, das im Zusammenhang mit

den Klimaänderungen anzuwenden ist im Rahmen beider Bestimmungen anzuwenden ist. (Rd. 537).

9. Erst ab Seite 202 prüft das Gericht den Verstoß der Schweiz gegen Art. 8 auf Ebene der Begründetheit und stellt zunächst den weiten Entscheidungsspielraum der Staaten heraus und nutzt dafür die bekannten Obersätze, etwa diesen:

„Es ist zwar nicht Aufgabe des Gerichts, zu bestimmen, was genau hätte getan werden müssen, aber er kann beurteilen, ob die Behörden die Angelegenheit mit der gebotenen Sorgfalt vorgegangen sind und alle konkurrierenden Interessen berücksichtigt haben...“ (Rd. 538)

Konkret dann:

„Insbesondere in Anbetracht der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Art und Weise, wie sich der Klimawandel auf die Konventionsrechte auswirkt, und unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Dringlichkeit der Bekämpfung der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels, der Schwere seiner Folgen, einschließlich die ernste Gefahr, dass sie den Punkt der Unumkehrbarkeit erreichen, und die wissenschaftliche, politischen und rechtlichen Anerkennung eines Zusammenhangs zwischen den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und dem Genuss (verschiedener Aspekte) der Menschenrechte unmöglich macht (siehe Rd. 436), hält es der Gerichtshof für gerechtfertigt, dass der Klimaschutz bei der Abwägung aller konkurrierenden Erwägungen ein erhebliches Gewicht erhält. Weitere Faktoren, die in dieselbe Richtung weisen, sind der globale Charakter der Auswirkungen von

Treibhausgasemissionen, im Gegensatz zu Umweltschäden, die nur innerhalb der eigenen Grenzen eines Staates auftreten, und die die allgemein unzureichende Erfolgsbilanz der Staaten bei der Bekämpfung der Risiken des Klimawandels, die in den letzten Jahrzehnten deutlich geworden sind, wie was durch die Feststellung des IPCC belegt wird, dass sich "das Zeitfenster für eine lebenswerte und nachhaltige Zukunft um eine lebenswerte und nachhaltige Zukunft für alle zu sichern" (siehe Ziffer 118), Umstände, die die Schwere der Risiken unterstreichen, die sich ergeben aus Nichteinhaltung des globalen Gesamtziels (siehe auch Ziffer 139 oben)." (Rd. 542).

Das Gericht macht dann klar, dass zwar ein Gestaltungsspielraum verbleibt, dieser aber vor allem beim „Wie“ der Umsetzung anzusiedeln ist:

„Ausgehend von dem Grundsatz, dass die Staaten in diesem Bereich ein gewisser Ermessensspielraum zugestanden werden muss, ergibt sich aus den obigen Überlegungen eine Unterscheidung zwischen dem Umfang des Ermessensspielraums in Bezug auf die Verpflichtung des Staates zur Notwendigkeit der Bekämpfung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen sowie der Festlegung der Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele andererseits. Was den ersten Aspekt anbelangt, so rechtfertigen die Art und Schwere der Bedrohung und der allgemeine Konsens über die Bedeutung des übergeordneten Ziels eines wirksamen Klimaschutzes durch allgemeine THG-Reduktionsziele im Einklang mit den von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen zur Erreichung

der Kohlenstoffneutralität, einen geringeren Spielraum für die Staaten. Hinsichtlich des letztgenannten Aspekts, nämlich ihrer Wahl der Mittel, einschließlich der operativen Entscheidungen und der Politiken, die zur Erfüllung der international verankerten Ziele und Verpflichtungen unter Berücksichtigung der Prioritäten und Ressourcen zu erfüllen, sollte den Staaten ein breiter Ermessensspielraum eingeräumt werden.“ (Rd. 543).

Dieser allgemein auch aus Sicht der Klägerinnen richtigen Feststellung folgen dann nur sehr beschränkte Vorgaben zur Operationalisierung:

„Dementsprechend besteht die Verpflichtung des Staates nach Artikel 8 darin, seinen Teil dazu beizutragen diesen Schutz zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang besteht die Hauptpflicht des Staates darin, Vorschriften und Maßnahmen zu erlassen, und in der Praxis wirksam anzuwenden, die geeignet sind, die bestehenden und potenziell irreversiblen künftigen Auswirkungen des Klimawandels zu bekämpfen. Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem kausalen Zusammenhang zwischen dem Klimawandel und der Ausübung der Konventionsrechte, wie in den Ziffern 435 und 519 erwähnt, und der Tatsache, dass Ziel und Zweck der Konvention als Instrument zum Schutz der Menschenrechte erfordern, dass ihre Bestimmungen so ausgelegt und angewandt werden müssen, dass sie Rechte garantieren, die praktisch und effektiv sind, und nicht theoretisch und illusorisch (siehe z.B. H.F. und andere v. Frankreich, oben zitiert, § 208 in fine; siehe auch Absatz 440 oben). (Rd. 545)

Die Einhaltung der unter dem Paris Abkommen eingegangenen Verpflichtungen (NDC) reichen nicht aus:

Bearing in mind that the positive obligations relating to the setting up

of a regulatory framework must be geared to the specific features of the

subject matter and the risks involved (see paragraphs 107-120 and 440 above)

and that the global aims as to the need to limit the rise in global temperature,

as set out in the Paris Agreement, must inform the formulation of domestic

policies, it is obvious that the said aims cannot of themselves suffice as a

criterion for any assessment of Convention compliance of individual

Contracting Parties to the Convention in this area. This is because each

individual State is called upon to define its own adequate pathway for

reaching carbon neutrality, depending on the sources and levels of emissions

and all other relevant factors within its jurisdiction. (Rd. 547)

In Anbetracht der Tatsache, dass die positiven Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Schaffung eines Regulierungsrahmens auf die Besonderheiten des jeweiligen Gegenstandes und der damit verbundenen Risiken ausgerichtet sein müssen (siehe oben, Randnummern 107-120 und 440) und dass die im Paris Abkommen geregelten globalen Ziele um den Anstieg der globalen Temperatur zu

begrenzen, sich in der Formulierung der nationalen Politik niederschlagen müssen, ist es offensichtlich, dass diese Ziele allein nicht als Kriterium für die Beurteilung der Einhaltung der Konvention durch die einzelnen Vertragsparteien hinreichen.

Dies liegt daran, dass jeder einzelne Staat aufgerufen ist, seinen eigenen angemessenen Weg zur Treibhausgasneutralität zu erreichen, abhängig von den Emissionsquellen und -niveaus und allen anderen relevanten Faktoren in seinem Hoheitsbereich.“

Artikel 8 des Übereinkommens verlangt daher, „dass jeder Vertragsstaat Maßnahmen zur erheblichen und schrittweisen Verringerung ihrer jeweiligen Treibhausgasemissionen ergreift, um eine Nettoneutralität im Prinzip innerhalb der nächsten drei Jahrzehnte zu erreichen.“ Maßnahmen müssen „wirksam“ sein. Das materielle Prüfprogramm folgt in Rd. 549 und 550:

„Damit dies wirklich machbar ist und um eine unverhältnismäßige Belastung künftiger Generationen zu vermeiden, muss sofort gehandelt werden, und es müssen angemessene Zwischenziele für den Zeitraum gesetzt werden, der zur Treibhausgasneutralität führt. Solche Maßnahmen sollten in erster Linie in einen verbindlichen Rechtsrahmen auf nationaler Ebene aufgenommen werden, gefolgt von einer angemessenen Umsetzung. Die entsprechenden Ziele und Zeitvorgaben müssen integraler Bestandteil des nationalen Rechtsrahmens sein, und die Grundlage für allgemeine und sektorale Minderungsmaßnahmen bilden. Dementsprechend ... wird bekräftigt, dass der den Staaten einzuräumende Ermessensspielraum bei der Festlegung der erforderlichen Ziele eingeschränkt wird, während er in Bezug auf die

Wahl der Mittel zur Verfolgung dieser Ziele und Zwecke weit bleibt. Hierzu hält es der Gerichtshof für angebracht, die positiven Verpflichtungen der Staaten (siehe oben, Randnummer 440) in diesem Bereich wie folgt zu umreißen.

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Staat innerhalb seines Ermessensspielraums geblieben ist ..., prüft das Gericht, ob die zuständigen innerstaatlichen Stellen, sei es auf legislativer, exekutiver oder gerichtlicher Ebene, gebührend berücksichtigt haben, dass es notwendig ist:

(a) allgemeine Maßnahmen zu erlassen, die einen Zeitplan für die Erreichung von Neutralität und das verbleibende Kohlenstoffbudget für denselben Zeitraum oder eine andere gleichwertige Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergreifenden Ziel für nationale und/oder globale Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels enthalten;

(b) Zwischenziele und -pfade festzulegen für die Verringerung der THG-Emissionen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden), die grundsätzlich in der Lage sind, die gesamten nationalen THG-Reduktionsziele innerhalb der Zeitrahmens zu erreichen, der in den nationalen Politiken festgelegt ist;

(c) den Nachweis erbringen, ob sie die einschlägigen THG-Reduktionsziele ordnungsgemäß erfüllt haben oder dabei sind, sie zu erfüllen (siehe Unterabsätze

(a)-(b) oben);

(d) die einschlägigen THG-Reduktionsziele mit der

gebotenen Sorgfalt auf dem neuesten Stand halten, auf der Grundlage der besten verfügbaren Erkenntnisse; und

(e) rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise zu handeln bei der Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen.“

Zur Lage in der Schweiz konkret:

Das nationale Klimaschutzgesetz der Schweiz von 2023 (Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit) schreibt Minderungsziele für 2040 (minus 75 Prozent) und 2050 (Netto-Null) vor – und formuliert dazwischen Durchschnittswerte für die Jahre und Sektoren, setzt Obergrenzen aber erst ab 2030 fest. Dieses Gesetz hat das Gericht u.a. geprüft (Rd. 564).

Es beruht daher offensichtlich nicht auf einem Budget, vor allem aber lässt es die eigentlichen Maßnahmen offen. Das Gericht äußert ausdrücklich:

„Allerdings ist das Gericht nicht davon überzeugt, dass ein wirkungsvoller Regelungsrahmen für den Klimawandel geschaffen werden könnte, ohne die nationalen Emissionsbegrenzungen durch ein Kohlenstoff-Budget oder auf andere Weise nationale Begrenzungen der Treibhausgasemissionen zu quantifizieren (siehe Ziffer 550 oben). (Rd. 570).

Dass dies sich u.a. auch an per capita orientieren könnte, wird in Rd. 571 ausdrücklich unter Referenz auf das BVerfG und den Klimabeschluss beschrieben, allerdings allgemeiner im Hinblick auf das „principle of common but differentiated responsibilities under the UNFCCC and the Paris Agreement“.

10. Zum Justizgewährungsrecht aus Art. 6 führt das Gericht weiter aus, und passt auch hier seine bisherige Rechtsprechung (leicht) an den konkreten Fall Klimawandel an (Rd. 608).

Dass ein Verstoß vorlag, war nach dem Vorgesagten eigentlich offensichtlich, denn die Schweizer Gerichte hatten die Klagebefugnis des Vereins vollkommen verkannt (Rd 636).

Art. 6.1 der Konvention lautet:

“In the determination of his civil rights and obligations ... everyone is entitled to a fair ... hearing ... by [a] ... tribunal ...”

In 594 ff. wird die Norm mit der bisherigen Rechtsprechung unter die Verfahren in der Schweiz subsumiert. Ausdrücklich bezieht das Gericht Art. 6.1 auch auf die Rechte der Vereinigung:

„Mit anderen Worten, die klagende Vereinigung wollte die die spezifischen Bürgerrechte seiner Mitglieder in Bezug auf die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels zu verteidigen (siehe auch oben, Rd. 521-526). Er fungierte als ein Mittel durch das die Rechte der vom Klimawandel Betroffenen verteidigt werden konnten und durch die sie versuchen können, angemessene Minderungsmaßnahmen im Rahmen des bestehenden Rechts (siehe oben, Absatz 614) (Rd. 621, siehe auch 623).

Es geht in diesem Bereich des Urteils um den „civil limb“ des Art. 6 – das hat ggf. Auswirkungen auf die in der EU und darüber hinaus anhängigen zivilgerichtlichen Verfahren.

In Rd. 610 und 617 stellt das Gericht fest, dass der Streitstoff aufgrund der Kausalität zwischen unterlassenem Klimaschutz und Eingriff in Art. 8 eine zivile Komponente, ein zivilrechtliches Rechtsverhältnis betrifft.

In den Verfahren gegen die Volkswagen AG mit Eigentumsbezug lässt sich schlussfolgern, dass eine inhaltliche Befassung mit den konkret vorgetragenen Beeinträchtigungen notwendig ist – das kann sowohl das Urteil des LG Detmold als auch des LG Braunschweig betreffen.

Da die individuellen Klagen unzulässig waren mangels *victim status* befand das Gericht auch keine Verletzung der Einzelklägerinnen im Hinblick auf Art. 6.1 der Konvention.

Versteckt hier findet sich auch eine sehr wichtige Aussage auch für weitere öffentlich-rechtliche Verfahren, etwa [South Korea](#), [Australia](#), [Canada](#) und [Brasilien](#).

„Der Gerichtshof ist nicht von den Feststellungen der nationalen Gerichte überzeugt, dass noch etwas Zeit blieb, um zu verhindern, dass die globale Erwärmung die kritische Grenze erreicht (siehe oben, Rd. 56-59). Dies beruhte nicht auf einer ausreichenden Prüfung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über den Klimawandel, die zum betreffenden Zeitpunkt bereits vorlagen, ... Tatsächlich legen die vorhandenen Beweise und wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Dringlichkeit, sich mit den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels, einschließlich der ernststen Gefahr ihrer Unvermeidbarkeit und ihrer Unumkehrbarkeit, nahe, dass ein dringender Bedarf bestand, den rechtlichen Schutz der Menschenrechte in Bezug auf die angeblich unzureichenden Maßnahmen der Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu überprüfen“ (Rd. 635).

11. Zu den Anträgen und Kosten:

Art. 41 der Konvention umreißt die Anträge und den möglichen Tenor *neben* der Feststellung der Verletzung von Rechten der Konvention so:

“If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.”

Es ist eher selten, dass Kostenerstattungsanträgen statt gegeben wird. Vorliegend erhalten die Klägerinnen 80.000 € - eine erstaunlich hohe Summe, die reflektiert, wie umfassend die Klimaseniorinnen gewonnen haben.

Die weitergehenden Anträge – insbesondere auf Ausurteilung eines konkreten Reduktionsprozents bis 2030 wurden abgelehnt:

„Das Gericht weist ferner darauf hin, dass seine Urteile im Wesentlichen deklaratorischen Charakter haben und dass es im Allgemeinen in erster Linie Sache des Staates ist (...) unter der Kontrolle des Ministerkomitees zu wählen, die Mittel zu wählen, die in seiner innerstaatlichen Rechtsordnung anzuwenden sind, um seiner Verpflichtung nach Artikel 46 des Übereinkommens nachzukommen, vorausgesetzt, dass diese Mittel mit den Schlussfolgerungen und dem Geist des Urteils des Gerichtshofs vereinbar sind.“

Auch wenn das Gericht in wenigen Fällen einem beklagten Staat die Art der - individuellen und/oder allgemeinen - Maßnahme aufgegeben hatte, um die menschenrechtswidrige Situation zu beenden, ging das Gericht hier nicht diesen Weg. Im Ergebnis bleibt es daher bei der Feststellung der Rechtsverletzung – alles andere obliegt jetzt den Schweizer Gesetzgeber, Behörden und Gerichten.

Bewertung des Urteils

Das Urteil ist ein großer Erfolg für die Klägerinnen und deren zentrale Anwältin Cordelia Bähr, sowie für Greenpeace und das dort angesiedelte Programm („Climate Justice and Litigation“) - und für die gesamte Klimabewegung.

Das Gericht hat die folgenden „Pflöcke“ eingeschlagen:

- Das Gericht schafft neu eine (de facto) altruistische Verbandsklage für den Menschenrechtsschutz angesichts der Klimakrise. Die Vereinigungen müssen ähnliche Voraussetzungen erfüllen, wie in der EU Aarhus Verordnung enthalten sind.
- Das Gericht stellt (erstmalig) materielle und prozessuale Anforderungen an das menschenrechtsschützende „Klimaschutz-Gesamtkonzept“. Dabei sind quantitative Überlegungen anzustellen, und wohl am ehesten ein Gesamtbudget vorzugeben. (Rd. 571: „ohne die nationalen Emissionsbegrenzungen durch ein Kohlenstoff-Budget oder auf andere Weise nationale Begrenzungen der Treibhausgasemissionen zu quantifizieren“), und zwar gemessen an der 1,5°C Grenze. Das „richtige“ Budget muss dabei nicht der Kläger beweisen, sondern der Staat muss darlegen, dass es ein (den Anforderungen entsprechendes) schlüssiges Gesamtkonzept hat (Rd. 573).
- Auch die Umsetzung ist Menschenrechtsschutz: Die Regulierung muss effektiv sein, die Ziele müssen durch Maßnahmen umgesetzt und diese auch umgesetzt werden. Das Gericht bezieht also – etwa anders als

das deutsche BVerfG – ausdrücklich auch die Umsetzungsebene ein.

- Das Gericht stellt klar: Staaten haben beim „Gesamtkonzept“ ein beschränktes Ermessen, bei der Wahl der Mittel aber ein weites.

Für die Klimaschutzbewegung enttäuschend verhält sich das Gericht zu der Frage des Maßstabs, also der konkreten Höhe der Ziele („fair share“) nur insoweit, dass diese plausibel sein müssen, gemessen an dem effektiven Menschenrechtsschutz, und bezieht sich allgemein auf *equity* Grundsätze. Zu dieser Frage ist nun der Blick auf die Antwort des Internationalen Gerichtshofs zu wenden, der dazu in seiner *Advisory Opinion* demnächst ausführen wird.

Zu der Frage, ob für den Menschenrechtsschutz auch die Reduktion von *Scope 3/embedded emissions* Maßnahmen vorzusehen sind, verhält sich das Gericht nicht ausdrücklich. Immerhin rechnet es aber die Emissionen von importierten Produkten der Schweiz zu – folgerichtig müssten diese auch in der mengenmäßigen Berechnung (Budget) einbezogen werden.

All diese sind Regeln und Prinzipien sind anwendbar auf alle Mitgliedsstaaten des Europarats.

Im Gegensatz zum BVerfG hält das Gericht bei der Zulässigkeit der Beschwerde an seiner engen Auffassung fest, wonach die Klägerinnen nachweisen müssen, dass sie persönlich und ernsthaft betroffen sind, was das Gericht mit Blick auf ihre individuelle Situation verneinte. Dafür – und hier geht es viel weiter als der EuGH – erkennt das Gericht aber die Klagebefugnis des Vereins an. Wie diese Weichenstellung sich in anderen Verfahren und auch national auswirkt, bleibt abzuwarten.

In der Sache akzeptiert der Gerichtshof nicht, wie viele Rechtssysteme,

ein allgemeines Recht auf eine gesunde Umwelt, aber soweit der Klimawandel Einzelpersonen beeinträchtigt, können diese nun – egal in welchem Land – einen "wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor den schwerwiegenden negativen Auswirkungen des Klimawandels auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihr Wohlbefinden und ihre Lebensqualität" beanspruchen. Da das Gericht in der Parallelentscheidung Duarte Agostino² den transnationalen Schutz von Menschenrechten abgelehnt hat, beschränkt sich dieses Recht auf den eigenen Staat.

Und schließlich: Bei der Prüfung der Klimapolitik der Schweizer Behörden kommt der Gerichtshof mit einer Mehrheit von 16 zu 1 zu dem Schluss, dass die getroffenen Maßnahmen unzureichend waren. Insbesondere hat es die Regierung versäumt, dass für die Schweiz verfügbare Emissionsbudget zu quantifizieren.

² <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollection%22%3A%5B%5D%2C%22DECISION%22%3A%5B%5D%2C%22itemid%22%3A%5B%22001-233261%22%5D%7D>