

Medienkonferenz des Vereins KlimaSeniorinnen vom 25. Oktober 2016 in Bern

Ausführungen RAin Dr. Ursula Brunner, ettersuter Rechtsanwälte, Zürich

Ausgangspunkt dieses Rechtsverfahrens der KlimaSeniorinnen gegen den Bund ist die Diagnose, dass die aktuelle schweizerische Klimagesetzgebung ebenso wie auch die kürzlich in die Vernehmlassung geschickte Vorlage für die Regelungen nach 2020 *verfassungswidrig* sind.

Und zwar in zwei Punkten:

- Als Erstes genügt weder das aktuell geltende schweizerische *Ziel* für die Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2020¹ noch das gemäss der Vernehmlassungsvorlage für 2030² vorgesehene Ziel der Verfassung: Denn diese Reduktionsziele tragen nicht genügend dazu bei, dass sich das Klima um nicht mehr als 2° erwärmt. Schon gar nicht entsprechen sie dem neu in Paris beschlossenen Ziel einer Begrenzung der Erderwärmung auf «deutlich unter 2° und möglichst 1.5 °C». Dass für Länder wie die Schweiz bis 2020 Emissionsreduktionen um 25–40% gegenüber 1990 und für 2030 sogar um 50% notwendig sind, ergibt sich aus umfassenden wissenschaftlichen Abklärungen.
- Als Zweites genügen die bis jetzt vom Bund vorgeschriebenen *Massnahmen* in Bereichen wie Verkehr, Gebäude etc. in ihrer Gesamtheit wohl nicht einmal, um das zu niedrig angesetzte Reduktionsziel für 2020³, geschweige denn ein verfassungskonformes strengeres Reduktionsziel, zu erreichen.

Inwiefern diese beiden kritisierten Punkte der Verfassung nicht genügen? Verletzt werden

- das Vorsorgeprinzip gemäss dem Umweltschutzartikel Art. 74 Abs. 2 Bundesverfassung und das Nachhaltigkeitsprinzip von Art. 73 BV sowie
- Art. 10 BV, das Grundrecht, das unser Leben und unsere Gesundheit schützt.

Näheres dazu finden Sie in einem Artikel, der in der September-Ausgabe der AJP/Aktuelle Juristische Praxis veröffentlicht wurde⁴, sich aber noch ausschliesslich

mit dem geltenden Emissionsreduktionsziel bis 2020 befasst und im auf der Webseite der KlimaSeniorinnen (www.klimaseniorinnen.ch) aufgeschalteten Entwurf der viel umfangreicheren Rechtsschrift.

Sie wissen natürlich, dass die Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen kennt. Es geht vorliegend denn auch nicht darum, das geltende CO₂-Gesetz abstrakt auf seine Verfassungsmässigkeit hin überprüfen zu lassen.

Vielmehr sind unsere Begehren *ganz konkret* darauf gerichtet, dass die Verwaltungsbehörden in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen *ihre bisherigen Unterlassungen ausbessern und die nötigen Massnahmen zum genügenden Schutz des Lebens und der Gesundheit der KlimaSeniorinnen ergreifen*.

Im Gesuch der KlimaSeniorinnen geht es in erster Linie um das *Ziel* des Klimaschutzes:

Sie verlangen, dass der Bund seine Aufgaben im Klimabereich und ihre Erfüllung anhand der Vorgaben des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips und der Grundrechte *überprüfe* und für die Zeit bis 2020 und bis 2030 ohne Verzug eine *neue Lösung* entwickle, mit der das «deutlich unter 2-Grad-Ziel», mindestens aber das 2-Grad-Ziel, erreicht werden kann. Mit anderen Worten sind die Emissionsreduktionsziele für 2020 und auch für 2030 zum Schutz der KlimaSeniorinnen ehrgeiziger anzusetzen.

Dazu habe der Bund

- ein Vorverfahren der Gesetzgebung auszulösen mit dem Ziel, die Emissionen in verfassungs- und völkerrechtskonformem Ausmass zu reduzieren
- und
- gegenüber dem Parlament und gegenüber der Öffentlichkeit auch entsprechend zu kommunizieren.

Damit werden ausschliesslich Handlungen verlangt, die in der Kompetenz der Exekutive stehen. Der Grundsatz der Gewaltenteilung wird nicht tangiert.

Wir zeigen als Zweites auf, dass rechtlich nichts gegen diese ambitionierteren Ziele spricht. Denn es sind *noch lange nicht alle möglichen und auch verhältnismässigen Massnahmen zur Emissionsreduktion* getroffen oder vorgeschlagen worden sind.

Um dies zu belegen, kritisieren wir, dass etwa im Landwirtschaftsbereich keine oder kaum Massnahmen ergriffen wurden, und wir benennen viele verhältnismässige Massnahmen aus den Bereichen Gebäude und Verkehr. So müsste der Bund beispielsweise von den Importeuren von Personenwagen die Messungen von CO₂-

Emissionen gemäss dem tatsächlichen Ausstoss einfordern statt sich ausschliesslich auf idealisierte Herstellerangaben zu verlassen. Auch fehlt bekanntlich eine Lenkungsabgabe auf Treibstoffen. Sodann gälte es dafür zu sorgen, dass die Gebäudesanierungen noch stärker vorangetrieben werden und dass nicht noch «während Jahrzehnten bestehenbleibende CO₂-Quellen gebaut [werden], die sich mit relativ geringen Mehrkosten verhindern liessen.»⁵ Diese Beispiele stehen für viele noch mögliche und verhältnismässige, auch für die Wirtschaft interessante Massnahmen.

Damit komme ich zu Ausführungen über das *Vorgehen* der KlimaSeniorinnen:

In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass der Bund nicht nur wie erwähnt das Recht auf Leben gemäss Art. 10 der Bundesverfassung verletzt, sondern zugleich auch die Artikel 2 und 8 der EMRK: Schutz des Lebens sowie Schutz des Privat- und Familienlebens. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof prüft umweltrelevante Aktivitäten oder Unterlassungen danach, ob sie so schädlich sind, dass sie das Lebendigsein gefährden oder sich negativ auf die Gesundheit bzw. die körperliche Integrität und damit auf das Privat- bzw. Familienleben auswirken. Art. 8 EMRK setzt keine wahrscheinliche Gefahr für das Leben voraus und schliesst auch den Schutz des Wohlbefindens ein.

Sowohl mit den in der Verfassung garantierten Grundrechten wie auch mit diesen Menschenrechten gemäss EMRK sind *positive staatliche Schutzpflichten* verbunden, d.h. der Staat muss aktiv sein Mögliches tun, um das Leben wie die Gesundheit der KlimaSeniorinnen zu schützen.

Die EMRK gewährt in solchen Fällen über die Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK⁶ einen Anspruch

- auf eine wirksame Beschwerde bei einer innerstaatlichen Instanz und
- letztlich eine Beurteilung durch ein Gericht
- und zwar unabhängig davon, welcher Handlungsweise sich der Staat bedient hat und welche Behörden involviert waren.

Hier haken wir ein:

Die Schweizer Instanzen sind verpflichtet, die Verletzung der Artikel 2 und 8 EMRK einzustellen und ihre Schutzpflicht nach BV und EMRK gegenüber den KlimaSeniorinnen durch verstärktes Handeln wahrzunehmen. Wie schon gesagt, geht es um

- das zu niedrige Reduktionsziel für die CO₂-Emissionen bis 2020 bzw. 2030 und
- die zu schwachen Reduktionsmassnahmen

Der Weg, auf dem diese Verpflichtung einzufordern ist, führt über – und jetzt wird es sehr juristisch –

- ein Gesuch im Sinne von Art. 25a Verwaltungsverfahrensgesetz⁷,
- mit dem um den Erlass einer Verfügung
- über einen sogenannten Realakt ersucht wird.

Und diese Verfügung kann nötigenfalls vor Gericht angefochten werden.

Dieser Vorgehensweg wurde im Zug der Totalrevision der Bundesrechtspflege eingeführt, um zu ermöglichen, den Schutzanspruch durch die EMRK auch tatsächlich durch Gerichte und schliesslich nötigenfalls den Europäischen Gerichtshof prüfen zu lassen. Aus diesem Grund haben wir im vorliegenden Fall diesen Weg gewählt.

Realakte: dazu zählt alles Verwaltungshandeln, das nicht in Verfügungsform ergeht. Dies sind zum Beispiel Aufsichtsmassnahmen des Bundes gegenüber den Kantonen oder das durch viele Einzelschritte gekennzeichnete Vorverfahren der Gesetzgebung, das dann in eine Botschaft des Bundesrates mündet.

Schliesslich: Warum der Verein KlimaSeniorinnen und einzelne ältere Frauen in diesem Verfahren auftreten?

Zum Führen eines Verwaltungs- oder Rechtsmittelverfahrens muss man jeweils *legitimiert* sein, d.h. besonders betroffen, und dies in schutzwürdigen Rechten oder Pflichten.⁸ Es kann also nicht «jedermann» ein Verfahren führen: In der Schweiz gibt es keine Popularbeschwerde.

Besonders betroffen sind

- der Verein KlimaSeniorinnen sowie
- die ebenfalls als Gesuchstellerinnen auftretenden einzelnen älteren Frauen

deshalb, weil ihre Gesundheit und ihr Leben durch die auf die Klimaerwärmung zurückgehende häufigeren, intensiveren und längeren Hitzeperioden aus physiologischen Gründen nachweislich einem viel höheren Risiko hitzebedingter Gesundheitsschädigungen, die bis zum Tod führen können, ausgesetzt sind als Sie oder ich.⁹

Ursula Brunner, 22. Oktober 2016

¹ CO₂-Gesetz:

«Art. 3 Reduktionsziel

¹ Die Treibhausgasemissionen im Inland sind bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 gesamthaft um 20 Prozent zu vermindern. Der Bundesrat kann sektorielle Zwischenziele festlegen.»

² Vernehmlassungsvorlage CO₂-Gesetz post-2020:

«Art. 3 Verminderungsziele

¹ Die Treibhausgasemissionen dürfen im Jahr 2030 höchstens 50 Prozent der Treibhausgasemissionen im Jahr 1990 betragen. Im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2030 müssen die Treibhausgasemissionen um mindestens 35 Prozent gegenüber 1990 vermindert werden.

² Die Verminderung der Treibhausgasemissionen darf im Jahr 2030 zu höchstens 40 Prozent mit im Ausland durchgeführten Massnahmen erfolgen. Im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2030 darf die Verminderung von Treibhausgasemissionen mit im Ausland durchgeführten Massnahmen höchstens 28 Prozent betragen.

³...»

³ Vgl. insbesondere UVEK, Klimapolitik der Schweiz, Erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, 31. August 2016, S. 29:

Jahr	Bevölkerung	BIP real (Preise 2013)	Ölpreis (pro Fass)	Treibhausgasemissionen					Total	Total independiert	Total/ Kopf
				Gebäude	Verkehr	Industrie	Landwirtschaft	Übrige ^{c)}			
	Mio.	Mrd. CHF	USD 2013	Mio. t CO ₂ eq	Mio. t CO ₂ eq	Mio. t CO ₂ eq	Mio. t CO ₂ eq	Mio. t CO ₂ eq	Mio. t CO ₂ eq		
1990 ^{a)}	6.7	447	36	17.1	14.9	13.0	7.3	1.4	53.7	100.0	8.0
2020 ^{b)}	8.7	717	116	12.0	15.7	10.7	6.5	2.2	47.1	87.7	5.4
2030 ^{b)}	9.5	818	139	10.6	14.9	10.4	6.5	1.6	44.0	81.8	4.6

a) BAFU (2016): Treibhausgasinventar der Schweiz

b) Infras/EPFL (2016): Emissions scenarios without measures 1990-2030, Szenario WEM

c) Enthält Emissionen synthetischer Treibhausgase (F-Gase) sowie Emissionen des Abfallsektors (ohne Abfallverbrennung)

Tabelle 2: Referenzentwicklung in den verschiedenen Sektoren

⁴ Cordelia C. Bähr/Ursula Brunner, Ist das Schweizer Klimaziel verfassungskonform? AJP/PJA 9/2016, S. 1219–1228.

⁵ Botschaft über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 (Revision des CO₂-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative «Für ein gesundes Klima»), BBl 2009 7433, S. 7473.

⁶ EMRK:

«Art. 6 Recht auf ein faires Verfahren

(1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teiles des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder - soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält - wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.»

«Art. 13 Recht auf wirksame Beschwerde

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

⁷ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG):

«Art. 25a Verfügung über Realakte

¹ *Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie:*

- a. widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft;*
- b. die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt;*
- c. die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt.*

² *Die Behörde entscheidet durch Verfügung.»*

⁸ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) [analog Bundesgerichtsgesetz BGG]:

«Art. 48 Beschwerdelegitimation

¹ *Zur Beschwerde ist berechtigt, wer:*

-
- a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat;*
 - b. durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist; und*
 - c. ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.»*

⁹ Statt vieler:

BAG und BAFU, Schutz bei Hitzewelle, Vorsorge treffen - Todesfälle verhindern, Bern, 2007 (www.bag.admin.ch/themen)

«Besonders bei älteren Personen sind [...] Herz und Kreislauf und der Wasserhaushalt schnell überfordert, Blutdruck, Herz- und Atemfrequenz steigen. Dehydrierung, Hyperthermie, Ermattung, Bewusstlosigkeit, Hitzekrämpfe und Hitzschlag sind Konsequenzen dieser gestörten Wärmeregulation. Ältere Menschen sind die von Hitzewellen am stärksten betroffene Bevölkerungsgruppe. Die meisten hitzebedingten Todesfälle treten aufgrund von Hirngefäss-, Herzkreislauf- und Atemwegserkrankungen ein.» (S. 4)

IPCC, Climate Change 2014, New York 2014, S. 721.

«The extreme heat wave in Europe in 2003 led to numerous epidemiological studies. Reports from France (...) concluded that most of the extra deaths occurred in elderly people (80 % /o of those who died were older than 75 years).»

D'IPPOLITI DANIELA/MICHELOZZI PAOLA/MARINO CLAUDIA/DE'DONATO FRANCESCA/MENNE BETTINA/KATSOUYANNI KLEA/KIRCHMAYER URSULA/ANALITIS ANTONIS/MEDINA-RAMÓN MERCEDES/PALDY ANNA/ATKINSON RICHARD/KOVATS SARI/BISANTI LUIGI/SCHNEIDER ALEXANDRA/LEFRANC AGNÈS/IÑIGUEZ CARMEN/PERUCCI CARLO A., The impact of heat waves on mortality in 9 European cities: results from the EuroHEAT project, Environmental health: a global access science source 2010 37

«The highest effect was observed for respiratory diseases and among women agds 75-84 years.»