

**Beschwerde Nr. 53600/20  
Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere  
gegen Schweiz  
an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte**

**26. November 2020**

**Inoffizielle Übersetzung  
der zum Beschwerdeformular eingereichten Zusatzseiten  
im Auftrag des Vereins KlimaSeniorinnen Schweiz**

## Abkürzungsverzeichnis

AR4	4th Assessment Report (Vierter Sachstandsbericht)
AR5	5th Assessment Report (Fünfter Sachstandsbericht)
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGer	Bundesgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
C	Celsius
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau)
CESCR	UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
CO <sub>2</sub> eq	Kohlendioxidäquivalente
COE	Council of Europe (Europarat)
ebd.	ebenda
et al.	und andere
ECHR	European Convention on Human Rights (EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
GC	Grand Chamber (Grosse Kammer [des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte])
Hrsg.	Herausgeber
HRC	Human Rights Council (Menschenrechtsrat)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Weltklimarat)
n	Fussnote
Rz.	Randziffer
SR1.5	IPCC-Sonderbericht über 1,5°C globale Erwärmung
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change, Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v.	versus
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

## **Zusatzseiten**

### **1. Darlegung des Sachverhalts (siehe Abschnitt E des Beschwerdeformulars)**

#### **1.1. Hitzewellen verursachen Todesfälle und Krankheiten bei älteren Frauen, einschliesslich der Beschwerdeführerinnen**

- 1 Seit Beginn der Messungen 1864 ist die durchschnittliche Jahrestemperatur in der Schweiz um rund 2,1°C gestiegen.<sup>1</sup> Seit 1961 verläuft die Temperaturzunahme in der Schweiz dreimal so schnell wie der Trend der gesamten Messperiode.<sup>2</sup> Die Sommer der Jahre 2003, 2015, 2018 und 2019 waren, wie vom beklagten Staat anerkannt, die vier wärmsten Sommer, die in der Schweiz je verzeichnet wurden.<sup>3</sup> Dem beklagten Staat zufolge gab es während dieser Sommer mehr Todesfälle als in durchschnittlichen Jahren.<sup>4</sup> Der Anstieg der Mortalität ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass starke Wärmebelastungen lebensbedrohliche Hirngefäss-, Herzkreislauf- und Atemwegserkrankungen verursachen kann.<sup>5</sup> Dem IPCC zufolge ist es «wahrscheinlich» (d.h. Wahrscheinlichkeit von 66 %-100 %), dass die erhöhte Mortalität während Hitzewellen auf die menschenverursachte Klimaerwärmung zurückzuführen ist.<sup>6</sup> Neuere Studien haben weitere wissenschaftliche Belege dafür vorgelegt, dass klimabedingte Hitzewellen nachteilige Auswirkungen auf die Gesundheit verursachen.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Stand 2019. Siehe Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz, Klimawandel Schweiz, letzte Änderung 5. Feb. 2020 (*Beilage 20*).

<sup>2</sup> BAFU et al., Klimawandel in der Schweiz, Bern 2020, S. 30 (*Beilage 21 S. 693*).

<sup>3</sup> BAFU, Hitze und Trockenheit im Sommer 2018, Bern 2019, S. 8 (*Beilage 22 S. 698*); für das Jahr 2019 siehe MeteoSchweiz 2020, Klimareport 2019, Zürich, S. 6 (*Beilage 23 S. 707*).

<sup>4</sup> BAFU (n 3), S. 28 (*S. 702*).

<sup>5</sup> BAG UND BAFU, Schutz bei Hitzewelle, Bern 2007, S. 1 und 3 (*Beilage 24 S. 708 und 710*).

<sup>6</sup> IPCC, Fünfter Sachstandsbericht 2014 (AR5), Impacts, Adaptation, and Vulnerability, S. 720 (*Beilage 25, S. 716*).

<sup>7</sup> IPCC, Sonderbericht über 1,5 °C globale Erwärmung, 2018 (SR1.5), S. 240 (*Beilage 26 S. 723*).

- 2 Dem beklagten Staat zufolge gab es im Juni und August 2003 fast **1'000** zusätzliche hitzebedingte Todesfälle,<sup>8</sup> etwa **800** zusätzliche hitzebedingte Todesfälle im Juni, Juli und August 2015,<sup>9</sup> **177** zusätzliche hitzebedingte Todesfälle im August 2018<sup>10</sup> sowie **521** im Juni, Juli und August 2019.<sup>11</sup>
- 3 Mit Hitzewellen geht nicht nur eine erhöhte Mortalität einher, sie haben auch negative Auswirkungen auf die Gesundheit, indem sie zu Dehydrierung, Hyperthermie, Ermattung, Bewusstlosigkeit, Hitzekrämpfen und Hitzschlag beitragen, wie der beklagte Staat feststellt.<sup>12</sup>
- 4 Hitzebedingte Todesfälle sind nicht zufällig über die Bevölkerung verteilt, sondern betreffen, wie der beklagte Staat feststellt, deutlich gehäuft ältere Menschen und insbesondere ältere Frauen wie die Beschwerdeführerinnen.<sup>13</sup> Speziell betroffen sind ältere Menschen aufgrund ihrer beeinträchtigten Thermoregulation.<sup>14</sup> Während der Hitzewelle 2003 ereigneten sich 80% der zusätzlichen Todesfälle bei Personen über 75.<sup>15</sup> Der heisse Sommer 2015 zog nach dem beklagten Staat von allen Altersgruppen bei den 75- bis 84-Jährigen den stärksten Anstieg des Sterberisikos nach sich.<sup>16</sup> Im August 2018 waren ältere Frauen, verglichen mit der Gesamtbevölkerung, vom bedeutendsten

---

<sup>8</sup> BAG UND BAFU (n 5), S. 1 (S. 708); BAFU, Hitze und Trockenheit im Sommer 2015, Bern 2016, S. 82 (Beilage 27 S. 730).

<sup>9</sup> BAFU (n 8), S. 5 (S. 729).

<sup>10</sup> BAFU (n 3), S. 28 (S. 702).

<sup>11</sup> RAGETTI/RÖÖSLI, Gesundheitliche Auswirkungen von Hitze in der Schweiz und die Bedeutung von Präventionsmassnahmen, Juli 2020, S. 6 (Beilage 28, S. 735).

<sup>12</sup> BAFU (n 3), S. 27 (S. 701); BAG UND BAFU (n 5); WATTS ET AL., The 2018 report of the *Lancet* Countdown on health and climate change, Dez. 2018, S. 2484 f. (Beilage 29, S. 738 f.).

<sup>13</sup> BAFU (n 3) S. 29 (S. 703); BAG UND BAFU (n 5); ROBINE et al., Report on excess mortality in Europe during summer 2003, Februar 2007, Abbildung 5 (Beilage 30 S. 741); ROBINE et al., Death toll exceeded 70,000 in Europe during the summer of 2003, C. R. Biologies 331 (2008) 171–178, S. 174 (Beilage 31 S. 743); WHO, Gender, Climate Change and Health, Genf 2010, S. 9 (Beilage 32 S. 746); DOMBOIS et al., Gesundheitliche Auswirkungen der Klimaänderung mit Relevanz für die Schweiz, Nov. 2004, S. 33 (Beilage 33 S. 750).

<sup>14</sup> BAFU (n 3), S. 27 (S. 701).

<sup>15</sup> IPCC, AR5 (n 6), S. 721 (S. 717).

<sup>16</sup> BAFU (n 8), S. 84 (S. 731).

Anstieg der hitzebedingten Mortalität betroffen: Fast 90 % der hitzebedingten Todesfälle (159 von 177) betrafen ältere Frauen, von denen wiederum fast alle über 75 Jahre alt waren.<sup>17</sup> Während der Hitzewelle 2019 hatten ältere Menschen das höchste Mortalitätsrisiko, und Menschen über 85 Jahre waren am stärksten betroffen (448 von 521).<sup>18</sup>

- 5 Der IPCC bestätigt, dass ältere Erwachsene, Frauen sowie Personen mit chronischen Erkrankungen der Teil der Bevölkerung mit dem höchsten Risiko temperaturbedingter Morbidität und Mortalität sind.<sup>19</sup> Es ist wissenschaftlich nachgewiesen, dass Frauen über 75, wie etwa die Beschwerdeführerinnen, aufgrund von klimawandelbedingter übermässiger Hitze einem höheren Risiko für vorzeitige Todesfälle und schwere Beeinträchtigungen des Lebens sowie des Privat- und Familienlebens ausgesetzt sind als die Gesamtbevölkerung.<sup>20</sup> Folglich gehören die Beschwerdeführerinnen aufgrund ihres Alters und Geschlechts zu einer verletzlichen Bevölkerungsgruppe.

## **1.2. Die Beschwerdeführerinnen sind durch klimawandelbedingte Hitzewellen direkt betroffen**

- 6 Eine Gruppe älterer Frauen gründete 2016 einen Verein mit Namen KlimaSeniorinnen (Beschwerdeführerin 1). Da sie in der Vergangenheit, der Gegenwart (Abschnitt 1.1) und der Zukunft (Abschnitt 1.5) durch klimawandelbedingte Hitzewellen erheblich gefährdet waren, sind und sein werden, setzt sich die Beschwerdeführerin 1 für die Gesundheit und die Menschenrechte älterer Frauen in einer sich gefährlich erwärmenden Welt ein (Art. 2 und 3 Statuten, Beilage 2). Das Durchschnittsalter der Mitglieder von Beschwerdeführerin 1 beträgt

---

<sup>17</sup> BAFU (n 3), S. 28 (S. 702).

<sup>18</sup> RAGETTI/RÖÖSLI (n 11), S. 16 (S. 736).

<sup>19</sup> IPCC, SR1.5 (n 7), S. 240 f. (S. 723 f.).

<sup>20</sup> BAFU (n 3), S. 28 (S. 702).

gegenwärtig 73 Jahre. 650 der 1'855 Mitglieder sind 75 Jahre alt oder älter (Beilage 3).

- 7 Hitzebedingte Leiden mussten und müssen die Beschwerdeführerinnen 2–4 bereits erleiden, wie sie mit ihren Arztzeugnissen belegen. Beschwerdeführerinnen 2–5 beschreiben in persönlichen Stellungnahmen, die dieser Beschwerde beigelegt sind, wie ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden von Hitzewellen betroffen sind (Beilage 4, 5, 6 und 7).
- 8 Die Beschwerdeführerin 2 ist 89, trägt einen Herzschrittmacher und erlitt im Sommer 2015 aufgrund einer Hitzewelle einen Bewusstseinsverlust (Beilage 8).
- 9 Die Beschwerdeführerin 3 ist 83. Während heisser Sommer kann sie ihre Wohnung nicht verlassen und ist von der Aussenwelt abgeschnitten. Sie leidet an einer Herz-Kreislauf-Erkrankung, und die Hitzewellen beeinträchtigen nicht nur ihr Wohlbefinden, sondern auch ihre körperliche Leistungsfähigkeit stark (Beilage 9). Zudem hat ihr Arzt 2019 bestätigt, dass sie aufgrund ihrer medizinischen Situation eine schwere Intoleranz gegenüber übermässiger Hitze hat, die sie dazu zwingt, zu Hause zu bleiben. Infolgedessen musste ihre Medikation angepasst werden (Beilage 10).
- 10 Die Beschwerdeführerin 4 ist 79. Während Hitzewellen ist ihre Mobilität eingeschränkt, da übermässige Hitze ihr akutes Asthma und ihre chronische obstruktive Lungenerkrankung (sog. COPD, chronic obstructive pulmonary disease) verschlimmert (Beilage 11). Im Jahre 2020 hat ihr Arzt bestätigt, dass sie chronisches Asthma mit chronischem bronchialobstruktivem Syndrom hat, wofür sie behandelt wird. Hitzeperioden verschlimmern ihre Symptome (Beilage 12).
- 11 Die Beschwerdeführerin 5 ist 78. Sie leidet unter Asthma (Beilage 13).

- 12 Zudem, wie oben dargelegt, waren, sind und werden die Beschwerdeführerinnen auch künftig einem hohen Risiko eines vorzeitigen Verlusts des Lebens und einer schweren Beeinträchtigung der Lebensqualität ausgesetzt, allein deswegen, weil sie Frauen über 75 Jahre sind. Wegen ihrer Atemwegserkrankungen sind die Beschwerdeführerinnen 4 und 5 einem noch stärkeren Risiko ausgesetzt.<sup>21</sup>
- 13 Perioden extremer Hitze treten derzeit alle paar Jahre wieder auf und es wird erwartet, dass diese im Laufe der Zeit häufiger werden; Leben und Gesundheit der Beschwerdeführerinnen waren deshalb in der Vergangenheit bedroht, sind in der Gegenwart bedroht und werden auch in der Zukunft bedroht sein.<sup>22</sup> Der beklagte Staat hält fest, dass heisse Sommer mit extremen Hitzeperioden aufgrund des Klimawandels «zum Normalfall werden» dürften.<sup>23</sup>
- 1.3. Der beklagte Staat hat versäumt, Klimaziele festzulegen, die dem internationalen Klimarecht und den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechen**
- 14 Die Beschwerdeführerinnen weisen unten im Einzelnen nach, warum die Emissionsreduktionsziele des beklagten Staats für 2020 und 2030 zu einem Klimawandel gefährlichen Ausmasses beitragen werden. Diese Ziele entsprechen weder den Verpflichtungen des beklagten Staats unter dem Übereinkommen von Paris noch den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen. Diese Tatsachen wiederum belegen, dass der beklagte Staat seiner Schutzpflicht unter Art. 2 und 8 nicht nachkommt (siehe Abschnitt 3.2).

---

<sup>21</sup> D'IPPOLITI ET. AL, The impact of heat waves on mortality in 9 European cities, *Environmental health* 2010, 9:37, S. 1 (*Beilage 34 S. 751*); WATTS ET AL. (n 12), S. 2484 f. (*S. 738 f.*).

<sup>22</sup> Siehe BAFU (n 3), S. 8 und 11 (*S. 698 und 699*).

<sup>23</sup> BAFU (n 3), S. 5 (*S. 697*).

- 15 Das Endziel der 1993 von der Schweiz ratifizierten Klimarahmenkonvention ist, «eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems [zu] verhinder[n]». <sup>24</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Schweiz 2010 im Cancún-Abkommen anerkannt, die «globale Treibhausgasemissionen so zu senken, dass der Temperaturanstieg auf (...) unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt wird». Die Schweiz hat zudem die Notwendigkeit anerkannt, «das globale Langfristziel *auf der Basis der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse* zu stärken.» <sup>25</sup> Später zeigten wissenschaftlichen Fortschritte, dass die Begrenzung auf 2°C nicht mehr als «sicher» gelten kann, <sup>26</sup> weshalb sich die Parteien, einschliesslich der Schweiz, im Übereinkommen von Paris <sup>27</sup> verpflichteten, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur auf «deutlich unter 2°C» zu halten und «Anstrengungen [zu unternehmen], um den Temperaturanstieg auf 1,5°C (...) zu begrenzen» (Art. 2(1)(a)).
- 16 Mit der Verabschiedung des Übereinkommens von Paris forderten die Parteien den IPCC auf, einen Sonderbericht über die Auswirkungen einer globalen Erwärmung um 1,5°C (SR1.5) vorzulegen. <sup>28</sup> Dieser Aufforderung kam er 2018 nach. Der SR1.5 zeigt, dass eine Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5°C statt 2°C die Risiken und Auswirkungen erheblich reduzieren würde, einschliesslich einer Begrenzung der Risiken hitzebedingter Mortalität und Morbidität. <sup>29</sup> Seit der Publikation des SR1.5 lautet der globale politische und

---

<sup>24</sup> Art. 2 Klimarahmenkonvention.

<sup>25</sup> CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE UNFCCC, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action Under the Convention, Decision 1/CP.16, § 4.

<sup>26</sup> Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, Report on the structured expert dialogue on the 2013-2015 review, Bonn 2015, Message 5 S. 18 (*Beilage 35 S. 754*).

<sup>27</sup> Übereinkommen von Paris, SR 0.814.012; vom Bundesrat unterzeichnet am 22. April 2016, von der Bundesversammlung genehmigt am 16. Juni 2017, ratifiziert am 6. Oktober 2017.

<sup>28</sup> CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE UNFCCC, Adoption of the Paris Agreement. Decision 1/CP.21, § 21.

<sup>29</sup> IPCC, SR1.5 (n 7), S. 180 (*S. 722*).



wissenschaftliche Konsens, dass eine Begrenzung auf 1,5°C der Orientierungswert ist, an dem Länder ihre Klimaschutzanstrengungen ausrichten sollen.<sup>30</sup>

### **1.3.1. Die Klimaziele des beklagten Staats für 2020 und 2030 reichen nicht für eine Begrenzung der Erderwärmung auf den (heute überholten) Grenzwert von 2°C**

- 17 Art. 3(1) des schweizerischen CO<sub>2</sub>-Gesetzes,<sup>31</sup> das seit 2013 in Kraft ist, schreibt vor, dass die Schweiz ihre inländischen Treibhausgasemissionen bis zum Jahr **2020** um 20 % vermindern muss. Sechs Jahre zuvor hatte der IPCC im vierten Sachstandsbericht (AR4) festgestellt, dass entwickelte Länder wie die Schweiz bis 2020 ihre *inländischen* Emissionen um 25 %-40 % gegenüber dem Niveau von 1990 senken müssten, um den (heute überholten) Grenzwert von 2°C mit einer Wahrscheinlichkeit von 66 % einzuhalten,<sup>32</sup> und angemerkt, dass dies immer noch ein 33 %iges Risiko berge, das Ziel nicht zu erreichen. Der beklagte Staat hat diese Verpflichtung anerkannt.<sup>33</sup> Dennoch unterschreitet der beklagte Staat die damals vom IPCC vorgeschlagene Mindestreduktion inländischer Emissionen von 25 % bis heute um mindestens fünf Prozentpunkte.
- 18 Im Jahre 2017 hat der Bundesrat dem Parlament eine inländische Emissionsreduktion bis **2030** von 30 % gegenüber 1990 vorgeschlagen.<sup>34</sup> Der IPCC hatte 2014 im fünften Sachstandsbericht (AR5) festgestellt, dass Länder wie die Schweiz bis 2030 *inländische* Reduktionen von mindestens 40 % und möglicherweise sogar von

---

<sup>30</sup> RAJAMANI/GUÉRIN in: KLEIN ET AL. (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change, Oxford 2017, S. 76.

<sup>31</sup> SR 641.71.

<sup>32</sup> IPCC, AR4, Mitigation of Climate Change, S. 776 Kasten 13.7 (*Beilage 36 S. 757*).

<sup>33</sup> Siehe BBl 2009 7433, 7446 (*Beilage 37 S. 759*) sowie BBl 2012 2075, 2130 (*Beilage 38 S. 761*); siehe Begehren, Rz. 59 für weitere Quellen (*Beilage 14 S. 88*).

<sup>34</sup> Der Bundesrat schlug dem Parlament in BBl 2018 247, 248 vom 1. Dez. 2017 vor, dass von den insgesamt 50 % Emissionsreduktionen im Vergleich zu 1990 60 % inländische Reduktionen sein sollten (*Beilage 39 S. 763*). Siehe auch BBl 2018 385, 386 (*Beilage 40 S. 765*).

100 % erreichen müssten, um mit einer 66%igen Wahrscheinlichkeit unterhalb der (heute überholten) 2°C-Grenze zu bleiben.<sup>35</sup> Im Durchschnitt wies der IPCC auf die Notwendigkeit einer inländischen Reduktion von 50 % bis 2030 hin.<sup>36</sup> Vor diesem Hintergrund unterschreitet die vom Bundesrat anvisierte Reduktion die gemäss IPCC nötige Reduktionsleistung zur Einhaltung der heute überholten 2°C-Grenze um mindestens 20 Prozentpunkte. Diese Schlussfolgerung bleibt unverändert, auch wenn das Parlament in einem Gegenvorschlag an den Bundesrat das inländische Ziel erst kürzlich auf 37,5 % erhöht hat.<sup>37</sup>

**1.3.2. Die Klimaziele des beklagten Staats für 2020 und 2030 reichen erst recht nicht, um die im Übereinkommen von Paris formulierte Begrenzung auf 1,5°C zu erreichen**

- 19 Indem die Klimaziele des beklagten Staats nicht ausreichen, den heute überholten Grenzwert von 2°C einzuhalten, reichen sie erst recht nicht, gemäss den Verpflichtungen unter dem Übereinkommen von Paris den Temperaturanstieg auf «deutlich unter 2°C» zu begrenzen und Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg auf 1,5°C zu begrenzen.
- 20 Der SR1.5 stellt fest, dass *global* CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 erreicht sein muss, wobei bis 2030 die Emissionen etwa halbiert werden müssen, wenn die Chance bestehen soll, den globalen Temperaturanstieg innerhalb der Grenzen des Übereinkommens von Paris zu halten.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> IPCC, AR5, Mitigation of Climate Change, S. 460 Abbildung 6.28 und S. 13 Tabelle SPM.1 (Beilage 41 S. 771 und 769), wo zu sehen ist, dass bei Konzentrationen von 430–480 CO<sub>2</sub>eq die Temperaturveränderung im Jahre 2100 «wahrscheinlich» unter 2°C bleiben wird.

<sup>36</sup> IPCC, AR5 (n 35), S. 459 (S. 770).

<sup>37</sup> Siehe Schlussabstimmungstext in BBl 2020 7847, 7848 f., Art. 3 CO<sub>2</sub>-Gesetz (Beilage 42 S. 773 f.). Die Referendumsfrist läuft.

<sup>38</sup> IPCC SR1.5 (n 7), Summary for Policy Makers, C.1 (S. 721); siehe Begehren Rz. 36 und Abschnitt 4.2.2.2 (Beilage 14 S. 77 ff.); siehe Beschwerde an das Bundesgericht, Abs. 34 (Beilage 18 S. 76).

- 21 Angesichts des Übereinkommens von Paris sind die Emissionsreduktionsziele des beklagten Staats «deutlich unter dem, was getan werden muss».<sup>39</sup> Wenn alle Länder der Welt dieselben unzureichenden Klimaverpflichtungen verfolgten wie die Schweiz, ein reiches und entwickeltes Land, würde die durchschnittliche Erdtemperatur um bis zu 3°C steigen.<sup>40</sup>
- 1.4. Ungenügen der Massnahmen und des Vollzugs zur Erfüllung des (unzureichenden) Ziels für 2020**
- 22 Zusätzlich zum Ungenügen der Ziele selbst räumt der beklagte Staat ein, dass seine gegenwärtige Klimapolitik unzureichend ist, um auch nur das bestehende Ziel für 2020 zu erreichen. Bereits 2016 erwartete das UVEK, dass das Ziel einer Reduktion der inländischen Treibhausgase um 20 % bis 2020 verfehlt würde. Ohne weitere Massnahmen, so schätzte das UVEK, würden die Emissionen lediglich um 12,3 % gesenkt.<sup>41</sup> Dennoch wurden, ausser stringendere Emissionsgrenzen für neue Personenwagen, keine weiteren Massnahmen eingeführt.<sup>42</sup> Am 15. April 2020 hat das BAFU bekräftigt: «Nach heutiger Einschätzung wird die Schweiz ihr nationales Klimaziel für 2020 ... verfehlen.»<sup>43</sup> Die bestehenden Emissionsreduktionsmassnahmen sind damit anerkanntermassen ungenügend, um das unzureichende Reduktionsziel zu erreichen, und der Vollzug der Klimagesetzgebung ist gescheitert,<sup>44</sup> was Leben und Gesundheit der Beschwerdeführerinnen weiter gefährdet.

---

<sup>39</sup> Unabhängige wissenschaftliche Analyse der Verpflichtungen der Schweiz vor dem Hintergrund des Pariser Abkommens durch Climate Action Tracker, Switzerland, Country summary, 2019 (*Beilage 43*).

<sup>40</sup> Climate Action Tracker (n 39).

<sup>41</sup> UVEK, Klimapolitik der Schweiz, Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, 31 Aug. 2016, S. 29 (*Beilage 44 S. 781*).

<sup>42</sup> Art. 10(1) CO<sub>2</sub>-Gesetz, seit 1. Januar 2018 in Kraft.

<sup>43</sup> BAFU, Schweizer Treibhausgasemissionen 2018 nur leicht gesunken, 15. April 2020 (*Beilage 45*).

<sup>44</sup> Für eine detaillierte Analyse siehe Begehren, Abschnitte 4.3.2 und 8.5 (*Beilage 14 S. 90 ff. und 198 ff.*).

**1.5. Die Einhaltung der Grenzen des Übereinkommens von Paris würde das Risiko hitzebedingter Übersterblichkeit und Morbidität signifikant reduzieren**

23 Der globale wissenschaftliche Konsens lautet, dass zahlreiche vorzeitige Todesfälle und Gesundheitsbeeinträchtigungen verhindert werden können, wenn man den jüngsten SR1.5 befolgt.<sup>45</sup> Würde man sich an diesen Konsens halten, würde dies das Risiko für Leben und Gesundheit der Beschwerdeführerinnen reduzieren. Bereits ein Temperaturanstieg von 1,5° auf 2°C würde das Risiko zusätzlicher hitzebedingter Mortalität signifikant erhöhen.<sup>46</sup> Wenn die globale Durchschnittstemperatur auf 3°C ansteigen würde, statt auf 1,5°C, würde die Zahl hitzebedingter Todesfälle in der Schweiz Projektionen zufolge *um etwa 2.5 %* ansteigen. In einem 4°C-Szenario würde diese Steigerung *fast 5 %* betragen.<sup>47</sup> Eine Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5°C statt auf 3°C – die Entwicklung der Schweiz ist derzeit in Richtung 3°C – würde mindestens 1'550 hitzebedingte Todesfälle pro Jahr verhindern, und zwar vorwiegend Todesfälle älterer Frauen wie der Beschwerdeführerinnen.<sup>48</sup>

**1.6. Die Beschwerdeführerinnen ersuchten innerstaatlich um Schutz**

24 Am 25. November 2016 haben die Beschwerdeführerinnen ein Begehren um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz im Sinne von Art. 25a VwVG sowie Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK (Beilage 14) eingereicht. Sie richteten das Begehren an die Regierung des beklagten

---

<sup>45</sup> VICEDO-CABRERA ET AL., Temperature-related mortality impacts under and beyond Paris Agreement climate change scenarios, *Climatic Change*, 13. September 2018, S. 394 und 396 (Beilage 46 S. 785 und 787); IPCC SR1.5 (n 7), S. 240 und Summary for Policymakers, B. 5.2 (S. 723 und 720).

<sup>46</sup> VICEDO-CABRERA ET AL. (n 45), S. 395 f. Abbildung 1 und 2 (S. 786 f.), siehe auch GASPARRINI ET AL., Projections of temperature-related excess mortality under climate change scenarios, *Lancet Planet Health* 2017 Bd. 1 Dezember 2017, S. 366 (Beilage 47 S. 789).

<sup>47</sup> VICEDO-CABRERA ET AL. (n 45) S. 396, Abbildung 2 (S. 787); siehe auch GASPARRINI ET AL. (n 46), S. 366 (S. 789).

<sup>48</sup> BFS, Todesursachenstatistik, Januar 2019, S. 3, wo zu erkennen ist, dass in jedem Jahr von 1987 bis 2007 62'000 Personen gestorben sind (Beilage 48 S. 792).

Staates. Die Beschwerdeführerinnen beriefen sich auf Art. 10 BV (Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit) sowie auf Art. 2 und 8 EMRK und verlangten, dass die Regierung des beklagten Staates wirksame und vorbeugende Handlungen vornehme, um sie vor den Auswirkungen steigender Temperaturen, d.h. vor häufigeren und stärkeren Hitzewellen, zu schützen.

- 25 Insbesondere verlangten die Beschwerdeführerinnen, dass die Regierung des beklagten Staates sämtliche Handlungen vornehme, die nötig sind, damit die Emissionsreduktionsziele dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» entsprechen, sowie alle notwendigen Reduktionsmassnahmen ergreife, um dieses Ziel zu erreichen. Zusätzlich verlangten die Beschwerdeführerinnen, dass das aktuelle Reduktionsziel von 20 % bis 2020, obwohl unzureichend, zu erreichen sei.

**1.7. Die Regierung des beklagten Staates und die Gerichte weigerten sich, das Gesuch der Beschwerdeführerinnen um Schutz in der Sache zu behandeln**

- 26 In einer abweisenden Verfügung vom 25. April 2017 (Beilage 15) hat das UVEK die Legitimation der Beschwerdeführerinnen verneint. Das UVEK führte aus, dass die Beschwerdeführerinnen nicht im Sinne von Art. 25a VwVG in ihren Rechten berührt seien, denn sie hätten «zum Ziel, die CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht bloss in der unmittelbaren Umgebung der Gesuchstellenden, sondern weltweit zu vermindern» (Beilage 15, Abschnitt 1.2). Aus ähnlichen Gründen lehnte es Ansprüche der Beschwerdeführerinnen auf wirksamen Rechtsschutz auch unter der Konvention ab.
- 27 Am 26. Mai 2017 legten die Beschwerdeführerinnen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde ein (Beilage 16). Das Bundesverwaltungsgericht wies die Beschwerde am 27. November 2018 ab (Beilage 17) und stellte dabei fest, dass

Art. 25a VwVG nicht anwendbar sei, weil die Beschwerdeführerinnen im Vergleich mit der Allgemeinheit nicht «besonders» betroffen seien. Das Gericht wies zudem Ansprüche auf wirksamen Rechtsschutz unter Art. 6 und 13 EMRK zurück, mit der Begründung, die geforderten Handlungen würden nicht direkt zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen beitragen. Das Bundesverwaltungsgericht hat letztlich versäumt, die Ansprüche unter Art. 2 und 8 EMRK zu prüfen.

- 28 Am 21. Januar 2019 legten die Beschwerdeführerinnen beim Bundesgericht Beschwerde ein (Beilage 18). Das BGer wies die Beschwerde am 5. Mai 2020 ab (Beilage 19). Es erkannte, dass die Beschwerdeführerinnen – «wie die restliche Bevölkerung auch» – durch die gerügten Unterlassungen der Regierung des beklagten Staates in ihren Rechten (d.h. Art. 10 und 13 BV, Art. 2 und 8 EMRK) nicht «mit hinreichender Intensität» berührt seien. Dem BGer zufolge besteht noch Zeit, um eine Erderwärmung, die die Grenze von «deutlich unter 2°C» überschreitet, zu verhindern, da diese Grenze erst nach 2040 erreicht werden würde. Aus demselben Grund erkannte das BGer, dass die Beschwerdeführerinnen bezüglich Art. 2 und 8 EMRK keinen «vertretbaren Anspruch» unter Art. 6 und 13 EMRK hätten und «in diesen Rechten ebenfalls nicht verletzt» seien (Beilage 19 Rz. 7).

### **1.8. Die Dringlichkeit des Falls**

- 29 Der «Umweltnotstand» bedroht die Menschenrechte ernsthaft.<sup>49</sup> Es verbleibt nur noch begrenzte Zeit, um die Rechte der Beschwerdeführerinnen auf Leben und auf Privat- und Familienleben zu wahren. *Jede zusätzlich emittierte Tonne CO<sub>2</sub> erhöht die CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre und verschlimmert die Klimaauswirkungen, einschliesslich der Stärke und Häufigkeit von Hitzewellen, in einer praktisch irreversiblen Art und Weise, mit*

---

<sup>49</sup> Siehe SICILIANOS, Solemn Hearing on the occasion of the opening of the judicial year, 31. Januar 2020.

Sicherheit während der Lebenszeit der Beschwerdeführerinnen 2–5.

Dies wiederum verstärkt die negativen gesundheitlichen Auswirkungen auf die Beschwerdeführerinnen und erhöht die Wahrscheinlichkeit ihres vorzeitigen Todes. Diese Besonderheit des Klimawandels erfordert sofortige Massnahmen zur Begrenzung von Treibhausgasemissionen.

30 Die Schweiz kann der Atmosphäre nur noch eine begrenzte Menge CO<sub>2</sub> hinzufügen, bevor ihr Gesamtbeitrag die 1,5°C-Schwelle überschreitet (Rz. 16). Dieses «CO<sub>2</sub>-Budget» wird in etwa drei Jahren aufgebraucht sein.<sup>50</sup> Die Einhaltung der 1,5°C-Grenze würde das Risiko hitzebedingter Übersterblichkeit und Morbidität signifikant reduzieren (Abschnitt 1.5).

31 Es besteht breiter Konsens, dass eine Verzögerung der Emissionsreduktionen es schwieriger und teurer machen wird, unter der 1,5°C-Grenze zu bleiben, was wiederum die Schäden und Risiken für die Beschwerdeführerinnen verstärkt. Das Aufschieben von Massnahmen schafft zudem ein grösseres Risiko, kritische Schwellen, die auch «Kipppunkte» genannt werden, zu überschreiten, was «zu einer signifikanten Veränderung im Zustand des Systems führen kann, häufig mit dem Verständnis, dass die Veränderung irreversibel ist».<sup>51</sup>

## **2. Die Opfereigenschaft der Beschwerdeführerinnen angesichts von klimawandelbedingten Hitzewellen (siehe Abschnitt E des Beschwerdeformulars)**

### **2.1. Die Opfereigenschaft der Beschwerdeführerinnen mit Bezug auf Art. 2 und 8 EMRK**

32 «Opfer» ist ein autonomer Begriff,<sup>52</sup> der interpretationsbedürftig ist, und zwar ungeachtet innerstaatlicher Definitionen, etwa solcher, die

---

<sup>50</sup> Berechnung des verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets durch die Beschwerdeführerinnen (Beilage 49).

<sup>51</sup> IPCC, SR1.5 (n 7), S. 262 (S. 725).

<sup>52</sup> *Aksu v. Türkei* [GC], Nr. 4149/04, § 52.

sich auf ein Interesse oder eine Fähigkeit zu handeln beziehen.<sup>53</sup> Die Feststellung der Opfereigenschaft erfordert, dass eine Verletzung vorstellbar ist;<sup>54</sup> ob eine Verletzung vorliegt, sollte in der Sache entschieden werden.

33 Die Beschwerdeführerinnen 2–5 sind *direkte Opfer* der Unterlassungen des beklagten Staats im Sinne von Art. 34 EMRK, denn

- sie *haben persönlich unter hitzebedingten Erkrankungen gelitten und leiden weiter darunter* (see Rz. 7 ff.);
- mit jeder Hitzewelle *waren und sind sie weiterhin* einem *realen und ernsthaften Risiko der Mortalität und Morbidität* ausgesetzt, das grösser als das der Allgemeinheit ist (Rz. 4 f.),<sup>55</sup> wobei das Risiko für die Beschwerdeführerinnen 4 und 5 aufgrund ihrer Atemwegserkrankungen *noch höher* ist (siehe Rz. 12);<sup>56</sup>
- es geht auch um den «kumulativen Effekt» sämtlicher Konsequenzen, die die Beschwerdeführerinnen bereits erleben und zukünftig erleben werden;<sup>57</sup> und
- diese Beschwerde handelt nicht von allgemeinen Beeinträchtigungen der Umwelt.<sup>58</sup>

34 Ferner sind die Beschwerdeführerinnen 2–5 *potenzielle Opfer* der Versäumnisse des beklagten Staats, weil Unterlassungen bei der Senkung der Treibhausgasemissionen entsprechend der Vorgaben des Übereinkommens von Paris ihr Risiko hitzebedingter Mortalität und Morbidität signifikant *erhöhen* werden (siehe Abschnitt 1.5). Die Beschwerdeführerinnen haben dies auf Grundlage epidemiologischer

---

<sup>53</sup> Siehe *Gorraiz Lizarraga und andere v. Spanien*, Nr. 62543/00, § 35.

<sup>54</sup> *Brumărescu v. Romani*, 28342/95, § 50. Siehe auch: LEMMENS in: VAN DIJK ET AL. (Hrsg.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2018, S. 52.

<sup>55</sup> Siehe *Burden v. Vereinigtes Königreich [GC]*, Nr. 13378/05, §§ 33–35.

<sup>56</sup> *Open Door und Dublin Well Women v. Irland*, Nr. 14234/88, § 44; siehe auch *Talpis v. Italien*, Nr. 41237/14, §§ 99, 126.

<sup>57</sup> *Grimkovskaya v. Ukraine*, Nr. 38182/03, § 62; siehe auch *Fadeyeva v. Russland*, Nr. 55723/00, § 88.

<sup>58</sup> *Cordella und andere v. Italien*, Nr. 54414/13, § 101.



Daten und wissenschaftlicher Erkenntnisse klar nachgewiesen und damit vernünftige und überzeugende Belege für die Wahrscheinlichkeit des Auftretens weiterer Verletzungen ihrer Rechte geliefert.<sup>59</sup>

- 35 Die Beschwerdeführerin 1 ist ein direktes Opfer unter Art. 34 EMRK. Der Zweck des Vereins ist, Gefahren für die Gesundheit, die durch einen *gefährlichen Klimawandel* verursacht werden, zu verhindern (Beilage 2 Ziffer 2). Der Verein ist folglich von den Unterlassungen des beklagten Staats, entsprechend dem Übereinkommen von Paris und den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen Treibhausgasemissionen auf ein *sicheres Niveau* zu begrenzen, direkt betroffen.<sup>60</sup> Die Unterlassungen des beklagten Staats hindern die Beschwerdeführerin 1 daran, eines ihrer Hauptziele voranzubringen.<sup>61</sup> Es ist zudem wichtig anzuerkennen, dass die Beschwerdeführerin 1 einer besonders verletzlichen Gruppe ermöglicht, ihre Rechte langfristig wahrzunehmen, *unabhängig von einem natürlichen, altersbedingten Ausscheiden einiger ihrer Mitglieder*. Die Beschwerdeführerin 1 bietet zudem vielen ihrer Mitglieder den einzigen realisierbaren Weg, wirksam für ihre Rechte einzustehen.<sup>62</sup> In dieser Hinsicht ist es bemerkenswert, dass die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) empfiehlt: «Die Vertragsstaaten sollen außerdem die Teilhabe älterer Frauen an der Entscheidungsfindung in Bezug auf die Abschwächung der Klimaänderungen und die Anpassung daran erleichtern.»<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Siehe mutatis mutandis *Cordella* (n 58), §§ 104-107.

<sup>60</sup> Siehe *Gorraiz Lizarraga* (n 53), §§ 34-36.

<sup>61</sup> *Open Door und Dublin Well Women* (n 56), § 44.

<sup>62</sup> Siehe *Gorraiz Lizarraga* (n 53), §§ 38: «Und tatsächlich, in modernen Gesellschaften, wenn Bürgerinnen und Bürger mit besonders komplexen Verwaltungsentscheidungen konfrontiert sind, ist der Rückgriff auf kollektive Körperschaften wie Vereine eines der zugänglichen Mittel, manchmal das einzige Mittel, das ihnen zur Verfügung steht, mittels dessen sie ihre jeweiligen Interessen wirksam verteidigen können.»

<sup>63</sup> Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nr. 27 über ältere Frauen und den Schutz ihrer Menschenrechte, CEDAW/C/GC/27, § 35 (Beilage 50 S. 796).

- 36 Zudem ist die Beschwerdeführerin 1 ein direktes Opfer in Bezug auf ihren zweiten Vereinszweck, nämlich, die Interessen ihrer Mitglieder als Teil einer definierten besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppe («most vulnerable group») (Rz. 4 ff.) insbesondere durch das Ergreifen von juristischen Mitteln wahrzunehmen (Beilage 2 Ziffer 3).<sup>64</sup> Sie ist folglich direkt von diesem Verfahren betroffen.<sup>65</sup>
- 37 Art. 2 und 8 EMRK sind die Vehikel, mit denen Umweltschäden, die Leben und Gesundheit beeinträchtigen, vor den Gerichtshof gebracht werden können. Der Beschwerdeführerin 1 und ihren Mitgliedern sollte der Schutz der Art. 2 und 8 EMRK nicht allein deshalb vorenthalten werden, weil es sich bei der Beschwerdeführerin 1 um eine juristische Person handelt.<sup>66</sup> Dies wäre übermässig formalistisch und würden die wichtige Rolle, die NGOs in der Gesellschaft spielen, ignorieren.<sup>67</sup>
- 38 Es besteht eine *ausreichend enge Verbindung* zwischen den Unterlassungen des beklagten Staats im Klimaschutz (Abschnitte 1.3 und 1.4) und dem Risiko der hitzebedingten Mortalität sowie den gegenwärtigen und zukünftigen Beeinträchtigungen der Gesundheit der Beschwerdeführerinnen (Abschnitte 1.1, 1.2 und 1.5).<sup>68</sup> Die Tatsache, dass es sich bei der Schweiz um einen kleinen Staat handelt, ändert daran natürlich nichts.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> Siehe *Rossi v. Italien*, Nr. 55185, "The applicant associations".

<sup>65</sup> Siehe *Izmir Savas Karsitlari Dernegi v. Türkei*, Nr. 46257/99.

<sup>66</sup> Siehe *Association for European Integration and Human Rights und Ekimdzhiev v. Bulgarien*, Nr. 62540/00, § 60.

<sup>67</sup> Siehe *Collectif national d'information à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox v. Frankreich* (dec.), Nr. 75218/01, § 4 «la réalité de la société civile actuelle, dans laquelle les associations jouent un rôle important, notamment en défendant certaines causes devant les autorités ou les juridictions internes.»

<sup>68</sup> Das Kriterium der «engen Verbindung» wird nicht in einer rigiden, mechanischen und unflexiblen Art und Weise angewandt, siehe *Zakharov v. Russland* (GC), Nr. 47143/06, § 164.

<sup>69</sup> Siehe Begehren, Abschnitt 5.4.2 (Beilage 14, S. 127 ff.); siehe Oberster Gerichtshof der Niederlande, *Urgenda v. Die Niederlande*, ECLI:NL:HR:2019:2007, 20. Dez. 2019, Rz. 5.7.7, da Entscheidungen nationaler Gerichte, insbesondere die eines obersten Gerichts eines Vertragsstaats, für den EGMR relevante Quellen sind, siehe *Goodwin v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 28957/95, § 74 und *Neulinger und Shuruk v. Schweiz*, Nr. 41615/07, §§ 69-74; siehe VÖLKERRECHTSKOMMISSION, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001,

- 39 Den Beschwerdeführerinnen darf die Opfereigenschaft auch nicht einfach deswegen vorenthalten werden, weil ein allgemeines öffentliches Interesse neben ihrem besonderen Interesse besteht.<sup>70</sup> Die Rechtsprechung des Gerichtshofs bekräftigt diese Auffassung.<sup>71</sup> Da der Klimawandel sowohl auf individuelle Rechte als auch auf die Allgemeinheit Auswirkungen hat, wäre die Auferlegung einer hohen Schwelle für die Opfereigenschaft übermässig formalistisch und nicht zeitgemäss.<sup>72</sup> Das Erfordernis «effektiven Schutzes» von EMRK-Rechten verlangt, dass Art. 34 nicht in «rigider, mechanischer und unflexibler Art und Weise» angewandt wird.<sup>73</sup> Vielmehr sollte der Begriff «Opfer» in «evolutiver Art und Weise» interpretiert werden.<sup>74</sup> Jegliche andere Interpretation des Begriffs würde den Schutz der durch die Konvention garantierten Rechte *unwirksam* und *illusorisch* machen. Naturgemäss *können Massnahmen zum Klimawandel niemals ausschliesslich bestimmten Bevölkerungsgruppen zugutekommen.*
- 40 Wenn den Beschwerdeführerinnen als Angehörige einer besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppe die Opfereigenschaft abgesprochen würde, wäre fraglich, wem denn sonst im Zusammenhang mit der Erderwärmung, die offensichtlich starke Auswirkungen auf die

---

Art. 47 (8) und in dieser Hinsicht siehe *M.S.S. v. Belgien und Griechenland* [GC], Nr. 30696/09, § 338.

<sup>70</sup> Siehe *Bursa Barosu Başkanlığı und andere v. Türkei*, Nr. 25680/05, § 128.

<sup>71</sup> Ein impliziertes öffentliches Interesse hat weder in *Tâtar v. Rumänien*, wo, neben den Auswirkungen auf die Rechte der Beschwerdeführer, Flüsse in Serbien und Ungarn verschmutzt wurden, noch in *Di Sarno v. Italien*, wo ein nicht funktionierendes Abfallsammelsystem Auswirkungen auf eine ganze Stadt hatte, die Beschwerde der Beschwerdeführer präkludiert. In *Aksu v. Türkei* hat der Gerichtshof erkannt, dass rassistische Ausführungen in einem Schulbuch, obgleich sie gegen viele Roma gerichtet waren, den Beschwerdeführer aufgrund seiner Zugehörigkeit zur ethnischen Gruppe direkt betroffen haben; folglich handelte es sich bei der Beschwerde nicht um *actio popularis*: *Di Sarno und andere v. Italien*, Nr. 30765/08, § 81; *Tâtar v. Rumänien*, Nr. 67021/01, § 24; *Aksu* (n 52), §§ 50, 53-54; siehe auch *L'Erablière A.S.B.L. v. Belgien*, Nr. 49230/07.

<sup>72</sup> Vergleiche HRC (Menschenrechtsrat), *Ioane Teitiota v. Neuseeland*, §§ 8.5-8-6, wo der HRC die Opfereigenschaft in einem den Klimawandel betreffenden Fall «zum Zweck der Zulässigkeit» bestätigte.

<sup>73</sup> *Micallef v. Malta* [GC], Nr. 17056/06, § 45; *Karner v. Österreich*, Nr. 40016/98, § 25.

<sup>74</sup> *Gorraiz Lizarraga und andere* (n 53), § 38.

Menschenrechte hat, Opfereigenschaft zukommen würde. Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts hat ein breites Spektrum an gerichtlichen, quasi-gerichtlichen und anderen Institutionen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene die signifikanten Auswirkungen anerkannt, die der Klimawandel auf den Genuss eines breiten Spektrums an Menschenrechten, einschliesslich der Rechte auf Leben und Gesundheit, bereits hat und in Zukunft haben wird.<sup>75</sup> Zudem verweist die Präambel des Übereinkommens von Paris explizit auf die Notwendigkeit hin, dass Staaten «beim Vorgehen gegen Klimaänderungen ihre jeweiligen Verpflichtungen im Hinblick auf die Menschenrechte» «achten, fördern und berücksichtigen». Der Gerichtshof sollte die Standards der Konvention auch deshalb klären, weil in Klimaklagen vor nationalen Gerichten in Europa zunehmend konventionsbasierte Ansprüche geltend gemacht werden.<sup>76</sup>

## **2.2. Die Opfereigenschaft der Beschwerdeführerinnen mit Bezug auf Art. 6 und 13 EMRK**

41 Da die Beschwerdeführerinnen Parteien im innerstaatlichen Verfahren waren, sind sie offensichtlich Opfer im Sinne von Art. 6 und 13.<sup>77</sup> In

---

<sup>75</sup> Siehe z.B. Oberster Gerichtshof Irlands, *Friends of the Irish Environment v. Ireland*, 31. Juli 2020, § 3.6; *Urgenda* (n 69), Rz. 5.5.2, 5.3.2, 5.6.2; Oberster Gerichtshof Kolumbiens, *Future Generations v. Umweltministerium und andere*, 4. April 2018, S. 10-11, §§ 11.2, 11.3; High Court Green Bench of Lahore, *Asghar Leghari v. Federation of Pakistan*, 4. Sept. 2015, §§ 6-8; Joint Statement of Five UN Human Rights Treaty Bodies on Human Rights and Climate Change, 16. Sept. 2019; Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 15. Juli 2019, UN Doc A/74/161; und Report of the UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Climate Change and Poverty, 25. Juni 2019, UN Doc A/HRC/41/39, Rz. 13; UN Human Rights Council Resolution 44/7, Human rights and climate change, A/HRC/44/L.5, 15. Juli 2020; UN High Commissioner for Human Rights, «Bachelet welcomes top court's landmark decision to protect human rights from climate change», 20. Dez. 2019.

<sup>76</sup> U.a. *Urgenda* (n 69); *Neubauer et al. v. Deutschland*, 2020, Bundesverfassungsgericht (hängig); *Notre Affaire à Tous et al. v. Frankreich*, 2018, Verwaltungsgericht Paris (hängig); *Greenpeace Nordic Association et al. v. Petroleum- und Energieministerium*, 2016, Norwegisches Appellationsgericht (beim Obersten Gerichtshof Beschwerde eingelegt) und *Greenpeace et al. v. Österreich*, 2020, Verfassungsgericht (innerstaatliche Rechtsmittel erschöpft).

<sup>77</sup> Siehe *Gorraiz Lizarraga* (n 53), § 36.

Bezug auf die Opfereigenschaft von Beschwerdeführerin 1 ist zu bemerken: Der beklagte Staat hat die Aarhus-Konvention ratifiziert und damit die Bedeutung des Zugangs zu Gerichten für juristische Personen anerkannt, um eine der Gesundheit und dem Wohlbefinden zuträgliche Umwelt zu sichern.<sup>78</sup>

### **3. Beschwerdepunkte (siehe Abschnitt F des Beschwerdeformulars)**

#### **3.1. Verletzung von Art. 6 (1) EMRK**

- 42 Die Beschwerdeführerinnen machen eine Verletzung von Art. 6 (1) EMRK bezüglich ihres Rechts auf wirksamen Zugang zu einem Gericht geltend. Die innerstaatlichen Gerichte des beklagten Staats haben die Streitigkeit der Beschwerdeführerinnen nicht oder nur willkürlich beurteilt. Sämtliche Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von Art. 6 (1) EMRK sind erfüllt. Dass es sich um eine zivilrechtliche Streitigkeit handelt, ist unbestritten.<sup>79</sup> Die Auffassung, dass ein Recht nach nationalem Recht besteht, ist vertretbar (Rz. 43), und es existiert eine echte und ernsthafte Streitigkeit, die eine Entscheidung bezüglich der in Rede stehenden Rechte erfordert (Rz. 44).
- 43 Die Streitigkeit betrifft das Recht auf Leben unter Art. 10 (1) BV sowie die Rechte unter Art. 2 und 8 EMRK in Verbindung mit dem unzureichenden Vollzug des CO<sub>2</sub>-Gesetzes und der Unzulänglichkeit der Klimaziele (Abschnitte 1.4 und 1.3). Die Rechtsauffassung, dass nach diesem nationalen Recht Ansprüche der Beschwerdeführerinnen bestehen, ist klarerweise «vertretbar» (siehe unten, Abschnitt 3.2).<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Siehe Präambel, Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (am 25. Juni 1998 in Aarhus, Dänemark, abgeschlossen, 2001 in Kraft getreten), 2014 von der Schweiz ratifiziert; *Tatar* (n 71), § 118.

<sup>79</sup> Siehe BGer, Rz. 6.1. und 6.2 (*Beilage 19 S. 148 f.*).

<sup>80</sup> Art. 10 (1) BV impliziert eine positive Schutzpflicht, ähnlich wie Art. 2 und 8 EMRK.

- 44 Die vorliegende Streitigkeit ist *echt und ernsthaft*, und der Ausgang des Verfahrens ist für die geltend gemachten Ansprüche unmittelbar entscheidend.<sup>81</sup> Es besteht eine klare Verbindung<sup>82</sup> zwischen den Rechten unter Art. 10 BV und Art. 2 und 8 EMRK und der Anwendung der CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung (vertretbarer innerstaatlicher Anspruch) auf der einen Seite und der Reduktion von Treibhausgasen (Ausgang des Verfahrens) auf der anderen. Um die Beschwerdeführerinnen vor tödlichen Hitzewellen zu schützen, muss der beklagte Staat sofort seiner CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung Nachachtung verleihen und Anstrengungen unternehmen, die 1,5°C-Grenze einzuhalten. Jede zusätzlich emittierte Tonne CO<sub>2</sub> trägt zum gefährlichen Klimawandel bei, wobei die Beschwerdeführerinnen bereits von der gegenwärtigen Erwärmung betroffen sind. Der Ausgang des innerstaatlichen Verfahrens betrifft nichts weniger als die Substanz ihres Rechts auf Leben.<sup>83</sup> Die fortgesetzten Versäumnisse des beklagten Staats setzen die Beschwerdeführerinnen einer ernsthaften und spezifischen Gefahr aus.<sup>84</sup>
- 45 Folglich sind die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von Art. 6 (1) EMRK vorliegend erfüllt. *Dennoch hat keines der Gerichte kritische Fragen in der Sache analysiert*: weder diejenigen im Zusammenhang mit der Gefährdung der Beschwerdeführerinnen durch extreme Hitzewellen, noch diejenigen im Zusammenhang mit den Beeinträchtigungen, den die Beschwerdeführerinnen 2–5 durch hitzebedingte Erkrankungen erleiden, noch diejenigen im Zusammenhang mit dem legislativen und administrativen Rahmen, der erforderlich ist, um das Recht auf Leben und auf Privat- und Familienleben wirksam zu schützen. Stattdessen haben die Gerichte die

---

<sup>81</sup> Siehe u.a. *Mennitto v. Italien* [GC], Nr. 33804/96, § 23.

<sup>82</sup> Siehe *Boulois v. Luxemburg* [GC], Nr. 37575/04, § 90.

<sup>83</sup> Siehe *Bodén v. Schweden*, Nr. 10930/84, § 32.

<sup>84</sup> Im Gegensatz dazu *Balmer-Schafroth und andere v. Schweiz*, Nr. 22110/93, § 40.

Legitimationsregeln *willkürlich* angewandt und dabei das Recht auf Leben und das Recht auf Privat- und Familienleben in ihrer Essenz beschnitten, was in keinem Verhältnis zur Pflicht stand, die Natur der Rechte, auf deren Schutz sich die Beschwerdeführerinnen zu stützen suchten (Art. 2 und 8 EMRK), zu berücksichtigen. Die willkürliche Anwendung der Legitimationsregeln durch die Gerichte ist zudem unvereinbar mit den Verpflichtungen des beklagten Staats unter der Aarhus-Konvention.

- 46 Tatsächlich hat sich das UVEK aufgrund seiner Interpretation der Legitimationsregeln des Art. 25a VwVG geweigert, das Begehren in der Sache zu behandeln. Das BVGer und das BGer haben diese abschlägige Haltung bestätigt (Abschnitt 1.7). Dabei widerspricht die Beurteilung des BVGer, dass die Beschwerdeführerinnen im Vergleich mit der Allgemeinheit nicht «besonders» betroffen seien, den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen (Rz. 4 f.).
- 47 Obgleich das BGer sich der Beurteilung des BVGer, die Beschwerdeführerinnen seien nicht «besonders» betroffen, nicht anschloss, wartete es mit einem *neuen willkürlichen Argument* auf.<sup>85</sup> Das BGer erkannte, es gebe noch Zeit, den gefährlichen Klimawandel zu bekämpfen; folglich bestehe kein vertretbarer Rechtsanspruch unter Art. 10 (1) BV (Beilage 19, Rz. 6.2 in Verbindung mit Rz. 5.4) oder unter Art. 2 und 8 EMRK. Wissenschaftliche Erkenntnisse (Abschnitt 1.8) zeigen aber auf, dass Staaten ihre Emissionen jetzt reduzieren müssen, um die schlimmsten Auswirkungen zu verhindern und einen gefährlichen Klimawandel zu vermeiden. Die Unvertretbarkeit der Schlussfolgerung des BGer ist angesichts dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse bereits auf den ersten Blick evident und offenkundig.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Siehe *Nejdet Şahin und Perihan Şahin v. Türkei*, Nr. 13279/05, § 50.

<sup>86</sup> Vgl. *Khamidov v. Russland*, Nr. 72118/01, § 174, siehe auch *Dulaurans v. Frankreich*, Nr. 34553/97, §§ 33-39.

Zudem ist der Schluss des BGer, es bestehe für den Beschwerdegegner immer noch Zeit zu handeln, rechtlich falsch. Er impliziert, dass der einzige angemessene Zeitpunkt für die Beschwerdeführerinnen, ein Verfahren anzustrengen, ein Moment ist, an dem es schon zu spät ist, den Schaden zu beheben.<sup>87</sup> Umweltrisiken müssen aber angegangen werden, bevor sie sich materialisieren,<sup>88</sup> aufgrund «der Grenzen, die der Behebung dieser Art von Schaden inhärent sind».<sup>89</sup> Die Entscheidung des BGer ist zudem rechtlich falsch, weil sie impliziert, die Schwelle für die Schutzpflicht des beklagten Staats unter Art. 2 und 8 EMRK bemesse sich nach der verbleibenden Zeit, um ein globales Ziel zu erreichen, anstatt zu beurteilen, ob ein «reales und ernsthaftes» Risiko für die Beschwerdeführerinnen besteht.

- 48 Im Ergebnis hat der beklagte Staat Art. 6 EMRK verletzt, weil seine Gerichte es versäumt haben, die Behauptungen der Beschwerdeführerinnen adäquat in der Sache zu prüfen.

### **3.2. Verletzung von Art. 2 und 8 EMRK**

- 49 Das BGer hat willkürlich und inzidenter in einem Obiter Dictum die Rechte der Beschwerdeführerinnen als «nicht verletzt» erachtet (Beilage 19 Rz. 7).<sup>90</sup> Das BGer machte geltend, die Erderwärmung werde um das Jahr 2040 1,5°C und die Grenze von «deutlich unter 2°C» noch später erreichen. Es behauptete fälschlicherweise, es gebe immer noch genügend Zeit, um Erderwärmung über diese Grenze hinaus zu verhindern (Rz. 5.3 und 5.4).

---

<sup>87</sup> Vgl. *Howald Moor und andere v. Schweiz*, Nr. 52067/10, §§ 74 ff.; siehe REICH, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 1C\_37/2019, 5. Mai 2020, in ZBl 121/2020, 489-507, Abschnitt 2.1.3.

<sup>88</sup> Siehe *Tătar* (n 71), § 120; siehe auch *Urgenda* (n 69), Rz. 7.2.10.

<sup>89</sup> Internationaler Gerichtshof, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungarn/Slowakei)*, Beschluss, 1. C. J. Reports 1997, S. 7, § 140.

<sup>90</sup> Siehe mutatis mutandis *Mutu und Pechstein v. Schweiz*, Nr. 40575/10, § 182.



- 50 Art. 2 und 8 EMRK überlagern sich in Umweltangelegenheiten<sup>91</sup> und auferlegen dem beklagten Staat eine *positive Verpflichtung*, einen legislativen und administrativen Rahmen zu schaffen, der *wirksamen Schutz* gegen Bedrohungen des Rechts auf Leben bzw. des Rechts auf Achtung des Privatlebens bietet.<sup>92</sup> «Notwendige»<sup>93</sup> und «angemessene»<sup>94</sup> Massnahmen müssen ergriffen werden, um das Risiko der Schädigung der Umwelt zu verhindern bzw. zu minimieren.
- 51 Die Risiken, die der Klimawandel der Gesundheit sowie dem Privat- und Familienleben der Beschwerdeführerinnen aufgrund von extremen Hitzewellen auferlegt (siehe oben Abschnitte 1.1 und 1.2), sind sicherlich vergleichbar mit, und wahrscheinlich grösser als diejenigen in den Umweltfällen, die der EGMR bestätigt hat.<sup>95</sup> Angesichts der Grösse der Risiken durch den Klimawandel, der eindeutigen wissenschaftlichen Lage, der Dringlichkeit der Situation und des *eindeutigen Endziels* der Klimarahmenkonvention (Rz. 15) ist dieser Fall anders als andere Umweltfälle; und diese Andersartigkeit impliziert, dass der beklagte Staat *sämtliche Massnahmen, die nicht unmöglich* oder unverhältnismässig wirtschaftlich belastend sind, ergreifen muss, um die Treibhausgase *auf ein sicheres Niveau* zu

---

<sup>91</sup> *Öneryildiz v. Türkei* [GC] Nr. 48939/99, § 90; *Budayeva und andere v. Russland*, Nr. 15339/02, § 133.

<sup>92</sup> Z.B. *Öneryildiz* (n 91), §§ 89-90; *Budayeva* (n 91), § 129.

<sup>93</sup> Siehe z.B. *Öneryildiz* (n 91), § 101; *Cordella* (n 58), § 173.

<sup>94</sup> Siehe z.B. *Budayeva* (n 91), § 128; *Kolyadenko v. Russland*, Nr. 17423/05, § 212; *Taşkin und andere v. Türkei*, Nr. 46117/99, § 113; *Tâtar* (n 71), § 97.

<sup>95</sup> *Deés v. Ungarn*, Nr. 2345/06; *Grimkovskaya* (n 57); *Bor v. Ungarn*, Nr. 50474/08; *Fadeyeva* (n 57); *Moreno Gómez v. Spanien*, Nr. 4143/02; *Guerra und andere*, Nr. 14967/89; *Dzemyuk v. Ukraine*, Nr. 42488/02; *Brincat und andere v. Malta*, Nr. 60908/11; *López Ostra v. Spanien*, Nr. 16798/90; *Giacomelli v. Italien*, Nr. 59909/00; *Brânduse v. Rumänien*, Nr. 6586/03; *Di Sarno* (n 71).

reduzieren.<sup>96</sup> Der beklagte Staat ist verpflichtet, «alles in [seiner] Macht Stehende zu tun».<sup>97</sup> Die Beweislast liegt beim beklagte Staat.<sup>98</sup>

- 52 Art. 2 EMRK wirkt *präventiv*, im Gegensatz zur fehlerhaften Entscheidung des BGer, und tatsächlich eingetretene Todesfälle sind nicht erforderlich.<sup>99</sup> Art. 2 EMRK betrifft Risiken für das Leben, «die gerade ihrer Natur nach gefährlich sind»,<sup>100</sup> etwa die ernsthafte Bedrohung, die der Klimawandel für das Leben der Beschwerdeführerinnen darstellt. Der Schutz muss sich nicht ausschliesslich auf bestimmte Personen beziehen, von denen im Vorhinein bekannt ist, dass sie gefährdet sind, und die positive Verpflichtung darf zusätzlich zu einem «allgemeinen Schutz für die Gesellschaft»<sup>101</sup> führen.
- 53 Art. 8 EMRK ist anzuwenden auf Fälle von Umweltdegradation, die mit nachteiligen Auswirkungen für Gesundheit, physische Integrität bzw. das Privatleben einhergehen.<sup>102</sup> Die ernsthafte Bedrohung für das Wohlergehen und die Lebensqualität der Beschwerdeführerinnen, die der gefährliche Klimawandel darstellt, genügt, um positive Verpflichtungen unter Art. 8(1) EMRK auszulösen; dies wäre sogar dann der Fall, wenn ihr Gesundheitszustand sich nicht verschlechtert hätte oder ernsthaft gefährdet worden wäre.<sup>103</sup> Art. 8 EMRK bezieht

---

<sup>96</sup> Siehe VOIGT, The climate dimension of human rights obligations, Conference: Human rights for the planet (ECHR and COE), 5. Okt. 2020, S. 4.

<sup>97</sup> Kolyadenko (n 94), §§ 191, 216.

<sup>98</sup> Siehe Fadeyeva (n 57), §§ 128-130, 133; Jugheli und andere v. Georgien, Nr. 38342, § 76; Dubetska und andere v. Ukraine, Nr. 30499/03, § 155; Cordella (n 58), § 161; Öneriyildiz (n 91), § 89; Budayeva (n 91), § 132; Brincat (n 95), § 110. Der Oberste Gerichtshof der Niederlande hat sich in Urgenda (n 69), Rz. 5.3.3., diesen Ansatz zu eigen gemacht.

<sup>99</sup> Öneriyildiz (n 91), §§ 71, 89-90.

<sup>100</sup> Siehe Öneriyildiz (n 91) § 71; Budayeva (n 91), §§ 130-131.

<sup>101</sup> Maiorano und andere vs. Italien, Nr. 28634/06, § 107; Gorovenky und Bugara v. Ukraine, Nr. 36146/05, § 32.

<sup>102</sup> Fadeyeva (n 57), § 68; Kyrtatos v. Griechenland, Nr. 41666/98, § 52; Dubetska (n 98), § 105.

<sup>103</sup> Siehe Taşkin (n 94), § 113. Siehe auch Tâtar (n 71), § 97; Jugheli (n 98), § 71; Brândușe v. Rumänien, Nr. 6586/03, § 67.

sich zudem auf das Recht der Beschwerdeführerinnen auf persönliche Autonomie und ein «Altern in Würde».<sup>104</sup>

- 54 Bei der Beurteilung des *realen und ernsthaften Risikos*<sup>105</sup> für die Rechte der Beschwerdeführerinnen sollte der Kontext des Klimawandels angemessen berücksichtigt werden. Die wiederholt auftretenden Hitzewellen<sup>106</sup> in den letzten Jahren haben bereits zu zusätzlicher hitzebedingter Mortalität und Morbidität geführt (Abschnitte 1.1 und 1.2); es gibt Belege für die Ernsthaftigkeit des Risikos, das der fortdauernde Klimawandel für die Beschwerdeführerinnen darstellt sowie Beweise dafür, dass die Beschwerdeführerinnen bereits geschädigt worden sind.<sup>107</sup> Die Beschwerdeführerinnen 2–4 legen medizinische Belege vor, die ihre Erkrankungen mit Hitzewellen in Verbindung bringen; ihre Umstände sind wohl überzeugender als die in *Fadeyeva v. Russland*.<sup>108</sup> In *Taşkin und andere v. Türkei* hat der Gerichtshof die Argumentation der Regierung abgewiesen, dass die Risiken erst in 20 bis 50 Jahren entstehen würden.<sup>109</sup> Vorliegend bestehen wissenschaftliche Erkenntnisse, dass eine Erwärmung um 2°C oder mehr, im Gegensatz zu 1,5°C, die hitzebedingte Mortalität und Morbidität erheblich steigern würde (Abschnitte 1.3 und 1.5).<sup>110</sup> Als ältere Frauen waren und sind die Beschwerdeführerinnen einem signifikanten Risiko solcher temperaturbedingten Mortalität und Morbidität ausgesetzt. Noch bevor die «deutlich unter 2°C»-Grenze erreicht wird, können sodann «Kipppunkte» zu abrupten und irreversiblen Klimaauswirkungen führen (Rz. 31).<sup>111</sup> Die Tatsache, dass

---

<sup>104</sup> *Koch v. Deutschland*, Nr. 497/09; siehe Generalsekretär der Vereinten Nationen in Resolution A/66/173, 2011, § 7.

<sup>105</sup> *Tâtar* (n 71), § 107; *Brincat* (n 95), § 82; *Jugheli* (n 98), § 67; *Cordella* (n 58), § 169.

<sup>106</sup> *Mutatis mutandis*, *Talpis v. Italien*, Nr. 41237/14, § 122.

<sup>107</sup> Vgl. *Öneryildiz* (n 91), § 100; siehe auch *Budayeva* (n 91), § 132.

<sup>108</sup> Im Gegensatz dazu *Fadeyeva* (n 57), § 80.

<sup>109</sup> Siehe *Taşkin* (n 94), §§ 107 und 113.

<sup>110</sup> *Fadeyeva* (n 57), §§ 85-88; siehe auch *Cordella* (n 58), §§ 163-167.

<sup>111</sup> Siehe *Urgenda* (n 69), Rz. 4.2, 4.4.

der Klimawandel Gesundheit und Leben der Beschwerdeführerinnen verschlechtert und bedroht, ist folglich «zweifelsfrei» nachgewiesen;<sup>112</sup> diese Beweisschwelle sollte nicht mit dem viel stringenteren wissenschaftlichen Beweis von etwa 95 % verwechselt werden.<sup>113</sup>

- 55 Dem beklagten Staat ist das reale und ernsthafte Schadensrisiko, das der gefährliche Klimawandel, einschliesslich extremer Hitzewellen, für die Beschwerdeführerinnen darstellt, *bekannt* (Abschnitt 1.1).<sup>114</sup> Da der beklagte Staat die Klimarahmenkonvention und das Übereinkommen von Paris ratifiziert und den Erkenntnissen des IPCC zugestimmt hat (Rz. 14 ff.), sind ihm die prognostizierten schweren Auswirkungen einer Erwärmung von 1,5°C oder mehr auf Leben und Gesundheit der Beschwerdeführerinnen bekannt (Abschnitt 1.5).<sup>115</sup>
- 56 Der *Umfang der Schutzpflicht des beklagten Staats* ist insbesondere vom Folgenden abgeleitet, da der Gerichtshof regelmässig Umweltstandards und -grundsätze sowie internationales Recht bei der Beurteilung der Schutzpflichten unter den Konventionsrechten berücksichtigt:
- Das *internationale Recht* ist eine wichtige Rechtsquelle, weil die Konvention nicht im luftleeren Raum interpretiert werden darf.<sup>116</sup> Die rechtlichen Verpflichtungen der Schweiz unter dem Übereinkommen von Paris verpflichten das Land, seinen Beitrag zu leisten, um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur auf «deutlich unter 2°C» zu halten und «Anstrengungen [zu unternehmen], um den Temperaturanstieg auf 1,5°C (...) zu begrenzen» (Art. 2(1)(a)). Als

---

<sup>112</sup> Siehe z.B. *Saribekyan und Balyan v. Aserbaidshan*, Nr. 35746/11, § 61.

<sup>113</sup> Siehe SHELTON, «Complexities and Uncertainties in Matters of Human Rights and the Environment», in *Human Right to a Healthy Environment*, John H. Knox und Ramin Pejan (Hrsg.), Cambridge University Press 2018, 109.

<sup>114</sup> Siehe auch *López Ostra* (n 95), §§ 9, 11, 52, 53; *Öneryildiz* (n 91), §§ 100 f., 109 f.; *Fadeyeva* (n 57), § 90; *Budayeva* (n 91), §§ 147 f.; *Brincat* (n 95), § 106; *Jugheli* (n 98), § 77.

<sup>115</sup> Siehe *López Ostra* (n 95), § 53; *Budayeva* (n 91), § 148; *Kolyadenko* (n 94), §§ 165, 176; *Brincat* (n 95), §§ 105, 106.

<sup>116</sup> Siehe *Al Adsani v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 35763/97, § 55; *Demir und Baykara v. Türkei*, Nr. 345039, § 85.

entwickeltes Land muss die Schweiz «die Führung übernehmen» und ihre Emissionen als ihren gerechten Anteil an den globalen Bemühungen mit «ihre[r] grösstmögliche[n] Ambition» reduzieren (Art. 4(3) und 4(4) Übereinkommen von Paris).

- Das *Vorsorgeprinzip*<sup>117</sup>, einschliesslich des Präventionsprinzips: Die Klimarahmenkonvention hat bereits 1992 festgelegt, dass die Ursachen des Klimawandels *verhindert* oder minimiert werden müssen, und dass in Fällen, in denen ernsthafte oder nicht wiedergutzumachende Schäden drohen, *der Mangel an wissenschaftlichen Beweisen nicht als Grund für das Aufschieben von Massnahmen dienen soll*.<sup>118</sup> Folglich beinhaltet das Vorsorgeprinzip die Elemente der «Prävention» und der «Vorsorge». <sup>119</sup> *Es deckt das gesamte Spektrum präventiver Massnahmen ab, gleichgültig, ob sie unter wissenschaftlicher Unsicherheit ergriffen werden oder nicht*.<sup>120</sup> Es besteht globaler Konsens, dass es sich beim Klimawandel und seinen nachteiligen Auswirkungen nicht mehr um eine mit Unsicherheit behaftete Angelegenheit handelt, sondern um anerkannte Risiken.<sup>121</sup> Das Prinzip wäre ebenfalls anzuwenden, wenn die *tatsächliche Materialisierung* des Risikos für Leben und Gesundheit der Beschwerdeführerinnen für ungewiss erachtet würde.<sup>122</sup> Der beklagte Staat muss zukünftige Schädigungen der Beschwerdeführerinnen verhindern.<sup>123</sup> In dieser Hinsicht ist es

---

<sup>117</sup> Siehe *Tátar* (n 71), § 120; siehe auch *Urgenda* (n 69), Rz. 7.2.10.

<sup>118</sup> Art. 3(3) Klimarahmenkonvention.

<sup>119</sup> Siehe auch Begehren, Rz. 116 (*Beilage 14 S. 118*).

<sup>120</sup> TROUWBORST, Prevention, Precaution, Logic and Law, Erasmus Law Review, Band 02 Heft 02, 2009, S. 124.

<sup>121</sup> Siehe VIÑUALES, The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (Part I of III) Feb. 2016, verfügbar unter <https://www.ejiltalk.org/the-paris-climate-agreement-an-initial-examination-part-i-of-ii/>.

<sup>122</sup> Siehe *Urgenda* (n 69), Rz. 5.3.2.

<sup>123</sup> Siehe LESLIE-ANNE DUVIC-PAOLI, The Prevention Principle in International Environmental Law, 2018, S. 269 und 190-191: «Gerade dann, wenn Schäden voraussehbar, aber noch nicht eingetroffen sind, ist die Pflicht zur Prävention am relevantesten. (...) Die Grenzen der antizipatorischen Begründung der Prävention sind nicht innerhalb eines expliziten Zeitraums definiert; vielmehr kann man davon ausgehen, dass Prävention im Bereich des ‚unmittelbaren Bevorstehens‘ operiert. (...) Im Klimaregime beinhaltet die ‚nahe Zukunft‘ das

*unzulässig, das Risiko der Nichteinhaltung der Grenzen von 1,5°C und «deutlich unter 2°C» einzugehen.<sup>124</sup>*

- *Beste verfügbare wissenschaftliche Erkenntnisse:*<sup>125</sup> Die Berichte des IPCC sowie epidemiologische Daten begründen die ernsthaften gegenwärtigen und zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels auf die Gesundheit und Mortalität von Menschen, einschliesslich der signifikanten Risiken für ältere Frauen, die mit einer Verzögerung der Reduktion von Treibhausgasemissionen einhergehen (Abschnitt 1.1, Abschnitt 1.5); sowie die Handlungen des beklagten Staats, die erforderlich sind, um seinen gerechten Anteil beizutragen und die Schadensrisiken zu mindern (siehe Abschnitt 1.3). Diese Berichte stellen die «besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse» dar und müssen berücksichtigt werden.
- *Die Weiterentwicklung von Normen des nationalen und internationalen Rechts*<sup>126</sup> sowie der «Konsens, der aus spezialisierten internationalen Instrumenten und der Praxis der Vertragsstaaten entsteht»,<sup>127</sup> siehe Rz. 40. Im Jahre 2019 hat der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) zudem empfohlen, dass die Schweiz ihr Reduktionsziel für 2030 erhöht, «sodass es mit der Verpflichtung, den Temperaturanstieg auf 1,5°C zu begrenzen, konsistent ist.»<sup>128</sup> Des Weiteren ist die Schweiz ein Vertragsstaat des CEDAW, das Folgendes empfiehlt: «Die Vertragsstaaten sollen dafür sorgen, dass Massnahmen zur Bewältigung des Klimawandels und zur Verringerung des

---

gesamte 21. Jahrhundert, den Zeitraum, auf den sich Klimawissenschaft und -modellierung beziehen. Klimawandel wird folglich als unmittelbar bevorstehende Bedrohung erachtet, ungeachtet der Tatsache, dass ein Teil des Schadens sich möglicherweise erst in mehreren Jahrzehnten materialisiert.»

<sup>124</sup> Siehe im Einzelnen Begehren, Rz. 119-121 (*Beilage 14 S. 119 f.*).

<sup>125</sup> Siehe *Rees v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 9532/81, § 47; *Cossey v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 10843/84, § 40 und *Fretté v. Frankreich*, Nr. 36515, § 42.

<sup>126</sup> *Demir* (n 116), § 68.

<sup>127</sup> *Demir* (n 116), § 85.

<sup>128</sup> CESCR, Concluding observations on the fourth periodic report of Switzerland, E/C.12/CHE/CO/4, § 19 (*Beilage 51 S. 798*).

Katastrophenrisikos geschlechterorientiert und den Bedürfnissen und prekären Lebensumständen älterer Frauen angepasst sind.»<sup>129</sup>

- 57 Folglich, um seiner positiven Verpflichtung nachzukommen, alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Beschwerdeführerinnen wirksam zu schützen,<sup>130</sup> *muss der beklagte Staat alles in seiner Macht Stehende tun, um seinen Anteil zur Verhinderung eines globalen Temperaturanstiegs von mehr als 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau beizutragen.* Der beklagte Staat muss hierzu auch einen entsprechenden legislativen und administrativen Rahmen schaffen.<sup>131</sup> Wie oben gezeigt, ist dies jedoch angesichts der gegenwärtigen und geplanten Klimaziele und -massnahmen (siehe Abschnitte 1.3 und 1.4) nicht der Fall. Stattdessen reichen seine gegenwärtigen und geplanten Reduktionsziele noch nicht einmal aus, die überholte 2°C-Grenze einzuhalten, geschweige denn das zu erreichen, was zum Schutz der Beschwerdeführerinnen erforderlich ist (Abschnitt 1.3 f.). *Der beklagte Staat hat folglich versäumt, die Beschwerdeführerinnen wirksam zu schützen.* Die notwendigen Massnahmen zur Minderung des von Hitzewellen ausgehenden Risikos sind nicht «rechtzeitig» ergriffen worden und sind unwirksam.<sup>132</sup> Vielmehr ist der Ansatz des beklagten Staats von Verzögerungen und unzureichendem Vollzug gekennzeichnet.<sup>133</sup>
- 58 Der *Ermessensspielraum* des beklagten Staats ist begrenzt, da es um die Einhaltung von vom beklagten Staat anerkannten internationalen Standards geht<sup>134</sup> und da Verletzungen von Grundrechten, etwa unter Art. 2 EMRK, auf dem Spiel stehen. Die Dringlichkeit der Situation und das Risiko irreversiblen Schadens erfordern zudem einen sehr engen

---

<sup>129</sup> CEDAW (n 63), § 35 (S. 796).

<sup>130</sup> Siehe *Cordella* (n 58), § 173.

<sup>131</sup> Siehe *Öneryildiz* (n 91), §§ 89–90.

<sup>132</sup> Vgl. *Dubetska* (n 98), § 143.

<sup>133</sup> Ebd., § 151.

<sup>134</sup> Siehe *Bor* (n 95), §§ 24, 27.

Ansatz bezüglich des Ermessensspielraums des beklagten Staats. Der Ermessensspielraum des beklagten Staats ist auf die Festlegung der *Massnahmen* beschränkt, mit denen er seiner Schutzpflicht nachkommen will. Es besteht *kein Ermessensspielraum* bezüglich des Niveaus der Zielsetzung, nämlich seinen Teil beizutragen, um innerhalb der 1,5°C-Grenze zu bleiben.<sup>135</sup>

- 59 Der beklagte Staat verletzt fortdauernd die Rechte der Beschwerdeführerinnen unter Art. 2 und 8 EMRK. Der beklagte Staat versäumt es, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Beschwerdeführerinnen wirksam vor dem Risiko einer Schädigung durch den gefährlichen Klimawandel zu schützen.

### **3.3. Verletzung von Art. 13 in Verbindung mit Art. 2 und 8 EMRK**

- 60 Der von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachte Anspruch ist «vertretbar» im Sinne von Art. 13, da sie Opfer von Konventionsverletzungen sind (siehe Abschnitt 2).<sup>136</sup> Das UVEK lehnte es jedoch ab, im Sinne von Art. 25a VwVG auf die Sache einzutreten, geschweige denn, eine inhaltliche Prüfung der Art. 2 und 8 EMRK vorzunehmen (siehe Rz. 26). Die Gerichte haben den Nichteintretensentscheid des UVEK geschützt (Rz. 27 und 28). Die Tatsache, dass das BGer inzidenter festgestellt hat, Art. 2 und 8 EMRK seien nicht verletzt worden, schafft keine Abhilfe gegen das Versäumnis der innerstaatlichen Gerichte, eine inhaltliche Prüfung durchzuführen (Beilage 19, Rz. 7). Denn das BGer hat die Tatsache ausser Acht gelassen, dass die Schutzpflicht *präventiv* ist (siehe auch Rz. 52). Der übermässige Fokus der Regierung des beklagten Staates sowie der innerstaatlichen Gerichte darauf, ob die Beschwerdeführerinnen «besonders berührt» oder «mit der erforderlichen Intensität» in den im

---

<sup>135</sup> Siehe *Fadeyeva* (n 57), §§ 124-134; siehe VOIGT (n 96), S. 4.

<sup>136</sup> Siehe *Leander v. Schweden*, Nr. 9248/81, § 77.



Sinne von Art. 25a VwVG angerufenen Rechten betroffen seien, hat die Beschwerde unwirksam gemacht.<sup>137</sup>

- 61 Zudem war die Beschwerde mit Bezug auf den relevanten Zeitraum unwirksam.<sup>138</sup> Der Zeitpunkt, die Emissionen für 2020 und 2030 zu senken, und zwar entsprechend sowohl der «deutlich unter 2°C»- als auch der 1,5°C-Grenze, ist *jetzt*. Wenn das Recht auf eine wirksame Beschwerde erst dann zugestanden wird, wenn die Erderwärmung sich 2°C annähert, so wie es der Ansatz des BGer zu sein scheint, dann wird es für den beklagten Staat zu spät sein, seinen Anteil dazu beizutragen, innerhalb der 1,5°C bzw. «deutlich unter 2°C» zu bleiben; es wird ebenfalls für die Beschwerdeführerinnen 2–5, als ältere Frauen, zu spät sein, um von diesem Schutz einen Nutzen zu ziehen.
- 62 Insgesamt ist das Recht der Beschwerdeführerinnen auf wirksame Beschwerde verletzt worden, da keine innerstaatliche Instanz den Inhalt ihrer Beschwerde beurteilt hat.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Vgl. *Camenzind v. Schweiz*, Nr. 21353/93, § 54; *Glas Nadezhda EOOD und Elenkov v. Bulgaren*, Nr. 14134/02, § 69.

<sup>138</sup> Vgl. *Khider v. Frankreich*, Nr. 39364/05, §§ 142–145.

<sup>139</sup> Siehe u.a. *Smith und Grady v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 33985/96, §§ 135–138; *Boychev und andere v. Bulgarien*, Nr. 77185/01, § 56.