

# ÖJZ

## Österreichische Jurist:innenzeitung

### Robert Fucik zum 65. Geburtstag

Christian Auinger  
Bernhard Burtscher  
Verena Cap  
Dietmar Dokalik  
Thomas Garber  
Edwin Gitschthaler  
Gerhard Hopf  
Georg Kathrein  
Andreas Konecny  
Christoph Mondel  
Matthias Neumayr  
Felicitas Parapatits  
Stefan Perner  
Ulrich Pesendorfer  
Martin Spitzer  
Johannes Stabentheiner  
Alexander Wilfinger

# KlimaSeniorinnen erkämpfen Recht auf Klimaschutz vor dem EGMR

Eine Besprechung des Urteils EGMR 9. 4. 2024 (GK), 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen ua/Schweiz

**Der Beitrag schnell gelesen**

Vor rund neun Jahren brachte die NGO *Urgenda* die erste erfolgreiche Klimaklage gegen einen europäischen Staat ein. Diesem niederländischen leading case innerhalb der sog Climate Change Litigation folgten zahlreiche ähnliche Verfahren, von denen einige (etwa in Frankreich und Deutschland) ihre Ziele zumindest teilweise erreichten, während andere (ua in Österreich und vor dem EuGH) scheiterten. Es war nur eine Frage der Zeit, bis sich auch der EGMR mit Klimaklagen befassen musste. Von den ersten drei einschlägigen Beschwerden war zwar bloß eine von Erfolg gekrönt. Das Urteil des Gerichtshofs

im Fall der Schweizer *KlimaSeniorinnen* kann aber wohl als Meilenstein angesehen werden. Die Begründung der Entscheidung überzeugt nach Ansicht der Autor:innen indes nicht völlig.

**Grundrechte; Klimaschutzrecht; Völkerrecht**

Art 6, 8, 34 EMRK

EGMR 9. 4. 2024 (GK), 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen ua/Schweiz

ÖJZ 2024/106



Univ.-Prof. Dr. DANIEL ENNÖCKL ist Leiter des Instituts für Rechtswissenschaften der Universität für Bodenkultur Wien.

Univ.-Ass. Mag. NIKOLAUS HANDIG ist am Institut für Rechtswissenschaften der Universität für Bodenkultur Wien tätig.

Univ.-Ass. Mag.<sup>a</sup> NADJA POLZER ist am Institut für Rechtswissenschaften der Universität für Bodenkultur Wien tätig.

Univ.-Ass. Mag. FLORIAN RATHMAYER ist am Institut für Rechtswissenschaften der Universität für Bodenkultur Wien tätig.

Univ.-Ass. Mag.<sup>a</sup> LEA VOUK ist am Institut für Rechtswissenschaften der Universität für Bodenkultur Wien tätig.

**Inhaltsübersicht:**

- A. Schweizer *KlimaSeniorinnen* vor den eidgenössischen Instanzen
- B. Beschwerdelegitimation
  - 1. Art 8 EMRK
    - a) Voraussetzungen für Individuen
    - b) Voraussetzungen für Verbände
  - 2. Art 6 EMRK
    - a) Zivilrechtlicher Anspruch
    - b) Unmittelbarkeit
- C. In der Sache
  - 1. Art 8 EMRK
    - a) Recht auf Klimaschutz
    - b) Positive Schutzpflichten im Kontext des Klimawandels
    - c) Verletzung von Art 8 EMRK
  - 2. Art 6 EMRK
- D. Art 2 und 13 EMRK
- E. Bewertung der Entscheidung
- F. Auswirkungen in Österreich?

**A. Schweizer KlimaSeniorinnen vor den eidgenössischen Instanzen**

Mit ihrer Klimaklage versuchten der Verein *KlimaSeniorinnen Schweiz*<sup>1</sup> sowie mehrere seiner Mitglieder vor nationalen Behör-

den strengere Reduktionsziele für Treibhausgase (THG) durchzusetzen. Dafür wurde zunächst im Jahr 2016 ein nationales Verfahren eingeleitet, um Realakte des Bundesrats, des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), des Bundesamts für Umwelt sowie des Bundesamts für Energie zu erwirken. Verlangt wurde, dass diese Behörden alle erforderlichen Handlungen vornehmen sollten, um die THG-Emissionen bis 2020 so zu reduzieren, dass der Beitrag der Schweiz dem „deutlich unter 2 °C“-Ziel des Pariser Übereinkommens für die maximale Erderwärmung entspricht. Darüber hinaus machten der Verein und seine Mitglieder geltend, dass das Schweizer CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel von 20% bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 auf 25% angehoben werden sollte; dies vor dem Hintergrund, dass die Schweiz ihren THG-Ausstoß nicht in jenem Ausmaß reduzieren konnte, wie es im Schweizer CO<sub>2</sub>-Gesetz,<sup>2</sup> der zentralen gesetzlichen Regelung zum Klimaschutz, vorgesehen war (letztlich wurde das Ziel für 2020 mit rund 19% THG-Reduktion gegenüber 1990 jedoch nur knapp verfehlt).

Nachdem der Antrag vom UVEK mangels Legitimation der Einschreitenden zurückgewiesen worden war, brachten sie im Mai 2017 eine Beschwerde beim Schweizer Bundesverwaltungsgericht ein. Auch dieses Rechtsmittel wurde im November 2018 aus prozessualen Gründen verworfen.<sup>3</sup> In beiden Instanzen hatten sich der Verein und die übrigen Einschreiterinnen auf Art 25a Schweizer Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>4</sup> (chVwVG) gestützt, der vorsieht, dass Personen, die ein schutzwürdiges Interesse haben, Behörden wegen widerrechtlicher Handlungen belangen können. Dieser Rechtsschutz steht auch gegenüber einem behördlichen Unterlassen offen, sofern eine spezifische Handlungspflicht einer

<sup>1</sup> Der volle Name des Vereins lautet *KlimaSeniorinnen Schweiz/Aînés pour le climat Suisse/Anziane per il clima Svizzera*, s www.klimaseniorinnen.ch (Stand 1. 5. 2024).

<sup>2</sup> Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen v 23. 12. 2011, SR 641.71.

<sup>3</sup> Bundesverwaltungsgericht 27. 11. 2018, A-2992/2017.

<sup>4</sup> Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, SR 172.021.

Behörde besteht. Ein schutzwürdiges Interesse setzt nach der eidgenössischen Rsp voraus, dass der/die Rechtsmittelwerber:in in eigenen Rechten berührt ist und sich seine/ihre Betroffenheit von jener der Allgemeinheit abhebt und somit eine besondere ist.<sup>5</sup> Um diese prozessuale Voraussetzung der besonderen Betroffenheit iSd Art 25a chVwVG zu erfüllen, beriefen sich die Einschreiterinnen (und der sie repräsentierende Verein) darauf, dass sie als Seniorinnen eine besonders vulnerable Personengruppe darstellten. Sie machten geltend, dass va ältere Menschen und speziell Frauen in besonderem Maße von den Folgen des Klimawandels bedroht seien, ua weil die zu erwartenden Hitzewellen bei ihnen zu einer erhöhten Sterblichkeit führten.

Dieser Argumentation folgte das Bundesverwaltungsgericht nicht. Nach dessen Auffassung sind Seniorinnen nicht in einem höheren Maß von den Folgen des Klimawandels betroffen als andere Menschen. Die Rechtsposition der Beschwerdeführerinnen sei im Vergleich zur Allgemeinheit keine besondere,<sup>6</sup> folglich wurde das Vorliegen eines schutzwürdigen Rechtsschutzinteresses negiert.

Das danach angerufene Schweizer Bundesgericht bestätigte im Mai 2020 das Urteil der Unterinstanz.<sup>7</sup> Es stützte seine Entscheidung allerdings nicht mehr nur auf prozessuale Erwägungen, sondern verneinte – in auffallendem Kontrast zum (ziemlich genau ein Jahr später erlassenen) Klimabeschluss des deutschen BVerfG<sup>8</sup> – auch materiell-rechtlich, dass die Schweizer Klimapolitik die Grundrechte der *KlimaSeniorinnen* schon aktuell verletze. Das Bundesgericht ging unter Bezugnahme auf das IPCC<sup>9</sup> davon aus, dass eine Überschreitung des Wertes von „deutlich unter 2 °C“ iS des Pariser Übereinkommens nicht in naher, sondern erst „in mittlerer bis ferner Zukunft“<sup>10</sup> eintreten werde. Unter diesen Umständen seien das Recht auf Leben sowie jenes auf Achtung des Privat- und Familienlebens zum heutigen Zeitpunkt nicht in einem Ausmaß bedroht, dass von einem hinreichenden Berührtsein in eigenen Rechten gesprochen werden könne. Das von den Bf beanstandete Unterlassen erreiche daher nicht die zur Gewährleistung des Individualrechtsschutzes erforderliche Grundrechtsrelevanz. Daneben wurde auch die geltend gemachte Verletzung des Art 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) mit der Begründung verneint, dass die behaupteten Rechtsverletzungen der *KlimaSeniorinnen* – in Bezug auf Art 2 und 8 EMRK – eben nicht vertretbar seien.<sup>11</sup> Gegen diese Entscheidung brachten der Verein und mehrere seiner Mitglieder eine Beschwerde beim EGMR ein.<sup>12</sup>

## B. Beschwerdelegitimation

Bevor sich der Gerichtshof tatsächlich mit der Beschwerde und dabei zunächst mit der Legitimation zu deren Erhebung befasste, stellte er umfangreiche Grundsatzüberlegungen an. So hielt er etwa vorweg fest, dass menschengemachter Klimawandel existiert und eine Gefahr für die durch die EMRK garantierten Rechte darstellt.<sup>13</sup>

### 1. Art 8 EMRK

Wie kann der EGMR behauptete Beeinträchtigungen von Konventionsrechten aufgrund staatlicher Tätigkeit oder Untätigkeit im Kontext des Klimawandels überprüfen, ohne eine actio popularis einzuführen und seine eigene (eher reaktive denn proaktive) Rolle außer Acht zu lassen?<sup>14</sup> Diese Frage hielt der Gerichtshof für das Kernproblem der Beschwerdelegitimation im vorliegenden Fall. Seine Antwort darauf waren ein zwei- und ein dreigliedriger Kriterienkatalog, einerseits betreffend Individuen und an-

dererseits betreffend Verbände. Dabei unterscheidet der EGMR strikt zwischen dem Opferstatus von Individuen und der Beschwerdebefugnis für Verbände, also zwischen individueller und kollektivierter Beschwerdelegitimation.<sup>15</sup>

#### a) Voraussetzungen für Individuen

Bei Individuen müssen zwei kumulative Kriterien vorliegen, um einen Opferstatus iSd Art 34 EMRK aufgrund eines (drohenden) Schadens wegen des behaupteten Versagens eines Staates beim Kampf gegen den Klimawandel zu bejahen. Ein:e Bf muss

1. durch die negativen Auswirkungen des Klimawandels mit hoher Intensität belastet sein („*high intensity of exposure to the adverse effects of climate change*“) und

2. es muss ein dringendes Bedürfnis nach individuellem Schutz („*pressing need to ensure the applicant's individual protection*“) bestehen.<sup>16</sup>

Die geforderte hohe Intensität der Belastung liegt dem Gerichtshof zufolge dann vor, wenn das Maß und die Schwere der (drohenden) negativen Folgen der staatlichen Maßnahmen oder Unterlassungen erheblich („*significant*“) sind. Ein dringendes Bedürfnis ergibt sich daraus, dass angemessene Maßnahmen zur Minderung der negativen Auswirkungen fehlen oder nicht ausreichen („*absence or inadequacy of any reasonable measures*“). Der Gerichtshof betont, dass die Schwelle für das Erreichen dieser Kriterien besonders hoch ist („*threshold [...] especially high*“), und nennt demonstrativ eine Reihe von Erwägungen, die er in seine jeweilige Einzelfallbetrachtung einzubeziehen habe; dazu zählen ua örtliche Gegebenheiten, Vulnerabilitäten, Ausmaß und Dauer der nachteiligen Auswirkungen sowie deren Aktualität und Wahrscheinlichkeit.<sup>17</sup>

Der EGMR macht die Beschwerdelegitimation von Einzelpersonen im Kontext des Klimawandels damit ausdrücklich von einer strengen Einzelfallprüfung abhängig. Eine actio popularis hat er hierdurch definitiv nicht geschaffen, vermag doch voraussichtlich nur eine sehr geringe Anzahl von Personen die aufgestellten Kriterien zu erfüllen. Das ergibt sich bereits aus der geforderten hohen Belastungsintensität, denn die Höhe kann hier nur im Vergleich zu anderen Personen beurteilt werden; im gleichen Ausmaß wie die meisten betroffen zu sein, reicht nicht aus.

<sup>5</sup> Bundesgericht 15. 6. 2018, 144 II 233, E 8.4.; 11. 4. 2014, 140 II 315, E 4.7.

<sup>6</sup> Bundesverwaltungsgericht 27. 11. 2018, A-2992/2017, 7.4.3 uHa sein Urteil v. 7. 3. 2007, 2007/1, E 3.9.–3.11.

<sup>7</sup> Bundesgericht 5. 5. 2020, 146 I 145.

<sup>8</sup> BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18 ua.

<sup>9</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change.

<sup>10</sup> Bundesgericht 5. 5. 2020, 146 I 145, E 5.4.

<sup>11</sup> Zu diesem Verfahren s auch *Ennöckl*, Klimaklagen – Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht, RdU 2022, 184 (189).

<sup>12</sup> Unterdessen fand im Juni 2021 eine Volksabstimmung statt, in der ein neues CO<sub>2</sub>-Gesetz mehrheitlich abgelehnt wurde. Um dennoch einen nationalen THG-Reduktionspfad festzulegen, erfolgte im Dezember desselben Jahres eine Teilrevision des bestehenden Gesetzes, das seither ein Reduktionsziel von jährlich 1,5% gegenüber 1990 für den Zeitraum von 2021 bis 2024 vorsieht. Im September 2022 wurde schließlich das Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KlimaschutzG), SR 814.310, erlassen, das ein Netto-Null-Emissionsziel bis zum Jahr 2050 und Zwischenziele (für die Jahre 2031 bis 2040 durchschnittlich mind –64%, bis 2040 mind –75% und von 2041 bis 2050 durchschnittlich mind –89%, jeweils gegenüber 1990) normiert.

<sup>13</sup> EGMR 9. 4. 2024 (GK), 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen ua/Schweiz*, Rn 436. In der Folge beziehen sich Rn-Verweise ohne nähere Angaben auf dieses Urteil.

<sup>14</sup> Rn 481.

<sup>15</sup> Ausdrücklich etwa Rn 496.

<sup>16</sup> Rn 487.

<sup>17</sup> Rn 488.

Die vier als Einzelpersonen aufgetretenen *KlimaSeniorinnen* hielt der Gerichtshof angesichts dieser Kriterien für nicht beschwerdebefugt. Dabei betonte er, es reiche nicht aus, dass ältere Menschen und insb ältere Frauen grds zu den am stärksten von den Auswirkungen des Klimawandels (va Hitzewellen) Betroffenen gehören. Vielmehr müsse in jedem Einzelfall eine Prüfung der aufgestellten Zulässigkeitskriterien stattfinden. Drei der Bf Frauen hätten zwar durch medizinische Unterlagen dargelegt, dass sie die negativen Auswirkungen des Klimawandels mit hoher Intensität belasteten. Allerdings sei nicht ersichtlich, dass diese Auswirkungen einen Grad an Intensität erreicht hätten bzw zukünftig erreichen würden, der ein dringendes Bedürfnis nach individuellem Schutz begründe.<sup>18</sup> Eine Verschlechterung des Gesundheitszustands der Bf durch Hitzewellen könne – in Anbetracht deren Ausmaßes – durch die in der Schweiz verfügbaren Anpassungsmaßnahmen oder durch zumutbare persönliche Anpassungen gelindert werden.

### Verbände können ein Recht auf Klimaschutz gem Art 8 EMRK geltend machen.

#### b) Voraussetzungen für Verbände

Verbände haben kumulativ drei Kriterien zu erfüllen, um aufgrund der behaupteten Versäumnis eines Vertragsstaates, angemessene Maßnahmen zum Schutz vor den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf das Leben und die Gesundheit von Menschen zu ergreifen, iSd Art 34 EMRK beschwerdebefugt zu sein. Der Gerichtshof fordert, dass ein Verband

1. im betreffenden Hoheitsgebiet rechtmäßig errichtet oder handlungsbefugt ist („lawfully established [...] or have standing to act“);
2. nachweisen kann, in Übereinstimmung mit seinen satzungsgemäßen Zielen die Verteidigung der Menschenrechte seiner Mitglieder oder anderer betroffener Personen innerhalb des jeweiligen Hoheitsgebiets gegen klimawandelbedingte Bedrohungen („defence of the human rights [...] against the threats arising from climate change“) zu verfolgen;
3. als qualifiziert und repräsentativ angesehen werden kann, um seine Mitglieder oder andere betroffene Personen innerhalb des jeweiligen Hoheitsgebiets zu vertreten („genuinely qualified and representative to act on behalf“), die aufgrund des Klimawandels spezifischen Bedrohungen oder nachteiligen Auswirkungen auf das Leben, die Gesundheit oder das Wohlergehen ausgesetzt sind.<sup>19</sup>

Weiters zu berücksichtigen sind, wie der EGMR demonstrativ<sup>20</sup> anführt, Faktoren wie Art und Umfang der Verbandstätigkeiten, der gemeinnützige Charakter des Verbands, seine Mitgliederzahl und Repräsentativität sowie die Frage, ob eine Vertretungsbefugnis im jeweiligen Einzelfall im Interesse einer ordnungsgemäßen Rechtspflege liegt. Nicht erforderlich ist, dass die von einem Verband vertretenen Personen die strengen Voraussetzungen des Opferstatus von Einzelpersonen erfüllen.

Das zweite vom Gerichtshof aufgestellte Kernkriterium lässt sich zweiteilen, bezieht es sich doch sowohl auf das Satzungsziel des Verbands als auch auf dessen Verfolgung. Bemerkenswert ist, dass Ziel und Tätigkeit jeweils auf die Verteidigung der Menschenrechte gegen klimawandelbedingte Bedrohungen gerichtet, aber nicht auf solche Bedrohungen beschränkt sein müssen. Überdies reicht es wohl, wenn der Schutz von Menschenrechten implizit verfolgt wird; er muss nicht explizit als Ziel ausgegeben werden.<sup>21</sup>

Bei der Formulierung der Kriterien hält es der Gerichtshof für angemessen, die Aarhus-Konvention (AarhK) zu berücksichtigen. Dabei müsse jedoch der Unterschied zwischen der AarhK, die (neben anderen Aspekten) eine Beteiligung der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten garantieren soll, und der EMRK, welche die Menschenrechte Einzelner schützt, beachtet werden. Weiters unterscheide sich der Klimawandel ua aufgrund seiner vielfältigen Quellen und Auswirkungen von den klassischen, lokalisierten Umweltangelegenheiten, auf die sich die AarhK bezieht. Nichtsdestoweniger ist anzunehmen, dass der EGMR bestimmte Umweltorganisationen iSd Art 2 Z 5 AarhK<sup>22</sup> vor Augen hatte, als er die oben genannten Kriterien für die Beschwerdelegitimation von Verbänden im Kontext des Klimawandels formulierte.<sup>23</sup>

Während die Handlungsbefugnis sowie das einschlägige Ziel und die darauf gerichtete Tätigkeit verhältnismäßig klare Kriterien darstellen, ist weniger eindeutig, wie ein Verband demonstrieren soll, dass er als qualifiziert und repräsentativ angesehen werden kann, um seine Mitglieder oder andere betroffene Personen innerhalb des jeweiligen Hoheitsgebiets zu vertreten. Ein Anknüpfungspunkt für die Repräsentativität ist wohl die Mitgliederzahl; ob der geforderten Qualifikation tatsächlich eigenständige Bedeutung zukommt, ist aber fraglich, geht doch auch der Gerichtshof nicht näher auf diesen Aspekt ein. Womöglich wollte er hierdurch eine gewisse Seriositätsschwelle einziehen.

In Anwendung der dargestellten Zulässigkeitsvoraussetzungen kam der EGMR in einer knappen Subsumtion zum Schluss, dass der Verein *KlimaSeniorinnen Schweiz* beschwerdebefugt ist. Er sei eine unter Schweizer Recht gegründete Non-Profit-Organisation, die sich statutengemäß für Klimaschutz und die Durchsetzung der Rechte ihrer über 2.000 weiblichen Mitglieder (mit einem Durchschnittsalter von 73 Jahren) einsetze. Schon aufgrund dieses Tatsachensubstrats erkannte der Gerichtshof die von ihm aufgestellten drei Kernkriterien als erfüllt.<sup>24</sup> Zusätzlich erachtete er die Beschwerdelegitimation als im Interesse einer ordnungsgemäßen Rechtspflege gelegen, weil die individuellen Bf in der Schweiz keinen Zugang zu Gericht gehabt hätten.<sup>25</sup>

#### 2. Art 6 EMRK

Zunächst wies der Gerichtshof darauf hin, dass es für den Opferstatus in Verfahren zu Art 6 EMRK grds genüge, in einem nationalen Verfahren Partei gewesen zu sein.<sup>26</sup> Das gelte sowohl für Individuen als auch für Verbände. In der Folge prüfte der EGMR zwar formal schon bisher bestehende Kriterien zur Anwendbar-

<sup>18</sup> Rn 533.

<sup>19</sup> Rn 502.

<sup>20</sup> Rn 502 (arg: „such factors as“).

<sup>21</sup> Schließlich findet sich auch in der Satzung des Vereins *KlimaSeniorinnen Schweiz*, dem der EGMR in der vorliegenden Entscheidung die Beschwerdelegitimation zugestand, keine Erwähnung der Menschenrechte; laut Satzung bezweckt der Verein „die Förderung und Realisierung eines wirksamen Klimaschutzes im Interesse seiner Mitglieder, allesamt ältere Frauen, die eine Bevölkerungsgruppe repräsentieren, die in Bezug auf ihre Gesundheit besonders von der Klimaerwärmung betroffen ist“. Die Satzung ist abrufbar unter [www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2016/08/2023\\_Statuten\\_KlimaSeniorinnen-Schweiz.pdf](http://www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2016/08/2023_Statuten_KlimaSeniorinnen-Schweiz.pdf) (Stand 24. 4. 2024).

<sup>22</sup> Das sind „Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“.

<sup>23</sup> Dafür spricht, dass der EGMR in Rn 491ff den Inhalt von Art 2 Z 5 AarhK ausführlich referiert und auf die idZ wesentliche Rs *Protect* des EuGH (20. 12. 2017, C-664/15) hinweist.

<sup>24</sup> Rn 521ff. Auf die geforderte Qualifikation und Repräsentativität ging er dabei nicht näher ein.

<sup>25</sup> Rn 523.

<sup>26</sup> Rn 590.



keit von Art 6 EMRK, interpretierte diese jedoch mitunter in ungekannter Weise. Dabei behandelte er der Reihe nach, ob

1. ein zivilrechtlicher Anspruch („*existence of a ‚right‘ and its ‚civil nature‘*“) besteht;
2. ein wirklicher und ernsthafter Streit („*genuine and serious dispute*“) vorliegt;
3. der Ausgang des Verfahrens unmittelbar entscheidend für das geltend gemachte Recht ist („*[w]hether the outcome of the proceedings is ‚directly decisive‘ for the applicant’s right*“).

Dass im vorliegenden Fall ein ernsthafter Streit besteht, war schnell abgehandelt („*undoubtedly*“). Eingehender befasste sich der Gerichtshof mit den beiden anderen Voraussetzungen.

Zuvor hielt der Gerichtshof jedoch zum Umfang der Beschwerde fest, dass eine Verletzung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht bloß im Hinblick auf die Nicht- bzw Schlechtumsetzung bestehender nationaler Klimagesetze geprüft werden könne. Im nationalen Verfahren hatten die Bf nämlich nicht nur Abhilfe gegen die unzureichende Durchsetzung bestehender Klimagesetze begehrt, sondern darüber hinaus eine ambitioniertere Klimagesetzgebung gefordert. Der Erlass entsprechender Gesetze sei eine politische Entscheidung, Gegenstand des demokratischen Prozesses und nicht vom Anwendungsbereich des Art 6 EMRK umfasst. Deshalb konnte nur jener Teil der Beschwerde zulässig sein, mit dem die effektive Durchsetzung bereits bestehender rechtlicher Verpflichtungen begehrt wurde.<sup>27</sup>

#### a) Zivilrechtlicher Anspruch

Der EGMR bejahte im vorliegenden Fall das Bestehen eines zivilrechtlichen Anspruchs („*civil right*“). Begründend führte er aus, dass ein rechtlich relevanter Kausalzusammenhang zwischen staatlichen Handlungen bzw Unterlassungen und einem (drohenden) Schaden für Einzelne bestehen kann. Wo nationales Recht vor solchen Schäden schütze, könne ein *civil right* vorliegen.<sup>28</sup> Die Bf hatten sich vor den nationalen Gerichten ua auf ihr Recht auf Leben und auf Schutz der physischen Integrität gem Art 10 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft<sup>29</sup> berufen. Diese Rechte seien *civil rights* iSd Art 6 EMRK.

Diese Schlussfolgerung leuchtet im Hinblick auf die individuellen Beschwerdeführerinnen ein, nicht jedoch hinsichtlich des Vereins, der kaum den Schutz seines Lebens oder seiner physischen Integrität verlangen kann. Mit Blick auf diese Problematik gestand der Gerichtshof zwar zu, dass Art 6 EMRK bei strenger Lesart nicht auf ein Verfahren anwendbar wäre, in dem ein Verband Umweltschutzinteressen als öffentliches Interesse geltend macht, weil kein eigener zivilrechtlicher Anspruch betroffen sei. Gleichwohl plädiert er gegen eine derart strenge Auslegung, die im Widerspruch zur Realität der heutigen Zivilgesellschaft stehe, wonach Verbänden bei umweltrechtlichen Streitigkeiten vor nationalen Gerichten und Behörden eine zentrale Rolle zukomme.<sup>30</sup>

#### b) Unmittelbarkeit

Zur Voraussetzung, dass der Verfahrensausgang für das Recht des/der Bf unmittelbar entscheidend sein muss („*outcome of the proceedings is ‚directly decisive‘ for the applicant’s right*“), stellte der EGMR klar, dass ein gewisser Zusammenhang zwischen dem Kriterium der Unmittelbarkeit nach Art 6 EMRK und seinen Überlegungen zum Opferstatus nach Art 8 EMRK besteht. Ferner sei der Verfahrensgegenstand zu berücksichtigen: Dieser könne in Klimarechtsstreitigkeiten durchaus weiter sein als in sonstigen umweltrechtlichen Verfahren (zB zu Anlagen, von denen klar zurechenbare Emissionen ausgehen). Deshalb, so der

Gerichtshof, müsse die Frage, ob sich der Verfahrensausgang unmittelbar auf die Rechtsstellung des/der Bf auswirkt, differenziert betrachtet werden.<sup>31</sup>

Das Erfordernis eines unmittelbar drohenden Schadens könne demnach im Kontext des Klimawandels nicht ohne weiteres angewandt werden. Es seien klimawandelbedingte Risiken in die Betrachtung miteinzubeziehen. Die Tatsache, dass ein Schaden nicht unmittelbar bevorsteht, solle hierbei nicht zum Ergebnis führen, dass der Verfahrensausgang für die Rechtsstellung der/des Bf nicht entscheidend ist des Unmittelbarkeitskriteriums ist. Wende man das Unmittelbarkeitskriterium in solchen Verfahren streng an, schränke dies den Zugang zu Gerichten unangemessen ein. Dies gelte va für Beschwerden von Verbänden, die in solchen Verfahren vermehrt als Mittel eingesetzt würden, um die Konventionsgrundrechte der vom Klimawandel Betroffenen zu verteidigen.<sup>32</sup> Für eine weite Auslegung des Unmittelbarkeitskriteriums spreche auch die kollektive Dimension („*collective dimension*“) des Klimawandels. Aufgrund der Bedeutung von Verbänden und kollektiven Maßnahmen sei das Unmittelbarkeitskriterium idZ in einem weiteren Sinn zu verstehen, nämlich als Form der Korrektur staatlicher (Un-)Tätigkeit mit Auswirkungen auf *civil rights* („*in the broader sense of seeking to obtain a form of correction of the authorities’ actions and omissions affecting the civil rights of its members*“).<sup>33</sup>

Dem Verein attestierte der EGMR eine tatsächliche und ausreichend enge Verbindung zum Gegenstand des Verfahrens und den Individuen, die durch dieses Schutz vor den Klimawandelfolgen suchen. Er strebe den Schutz der zivilrechtlichen Ansprüche seiner Mitglieder vor diesen Folgen an. Daher erachtete der Gerichtshof – in äußerst großzügiger Interpretation der dafür nötigen Voraussetzungen – den Opferstatus des Bf Vereins als gegeben.<sup>34</sup> In Bezug auf die individuellen Bf verneinte der EGMR unter Verweis auf seine Argumente zu Art 8 EMRK indes, dass die Durchsetzung bestehender Klimagesetze ausreichend unmittelbare Auswirkungen auf deren Rechtsstellung hätte. Ihre Beschwerden waren daher unzulässig.<sup>35</sup>

### C. In der Sache

#### 1. Art 8 EMRK

Vorauszuschicken ist, dass die EMRK als Vertrag zum Schutz des Menschen und seiner Persönlichkeit kein explizites Recht auf Natur- oder Umweltschutz enthält.<sup>36</sup> Dessen ungeachtet hat der EGMR eine Judikaturlinie zur Frage der Vereinbarkeit von Umweltbeeinträchtigungen mit den Konventionsrechten entwickelt. Nach dieser Rsp können etwa schwere Umweltverschmutzungen das Wohlbefinden Einzelner beeinträchtigen und Betroffene vom ungestörten Genuss ihrer Wohnung in einer Art 8 EMRK verletzenden Weise abhalten.<sup>37</sup>

<sup>27</sup> Rn 615f.

<sup>28</sup> Rn 610.

<sup>29</sup> SR 101.

<sup>30</sup> Rn 602.

<sup>31</sup> Rn 613.

<sup>32</sup> Rn 614.

<sup>33</sup> Rn 622.

<sup>34</sup> Rn 621ff.

<sup>35</sup> Rn 624f.

<sup>36</sup> Siehe nur *Kley-Struller*, Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1995, 507 (509).

<sup>37</sup> Exemplarisch EGMR 21. 2. 1990, 9310/81, *Powell und Rayner*; 9. 12. 1994, 16.798/90, *Lopez Ostra*; 19. 2. 1998 (GK), 14.967/89, *Guerra*.

In seiner bisherigen „Umweltrechtsprechung“ sieht der EGMR zwar eine potenzielle Orientierungshilfe für die Behandlung von Fragen, die der Klimawandel aufwirft, erkennt jedoch auch wichtige Unterschiede zu den bis dahin von ihm behandelten Fällen. Während nämlich die Judikatur bislang nur solche Situationen erfasste, in denen es um konkrete Quellen von Umweltschäden und damit um mit hinreichender Sicherheit identifizierbare Betroffene ging, sich insb ein Kausalzusammenhang zwischen Schadensquelle und schädlichen Auswirkungen herstellen ließ und (ergriffene oder unterlassene) schadensmindernde Maßnahmen festgestellt werden konnten, steht hinter dem Klimawandel und den daraus folgenden Schäden keine einzelne oder spezifische Quelle. So ist etwa CO<sub>2</sub> als bedeutendstes THG in „gewöhnlichen Konzentrationen“ nicht per se giftig; entsprechende Emissionen, die noch dazu grenzüberschreitend wirken, verursachen schädliche Folgen vielmehr als Ergebnis einer komplexen Wirkungskette. Die unmittelbare existenzbedrohende Gefahr für den Menschen ergibt sich erst aus den Folgen des geänderten Klimas. Außerdem hängen Bekämpfung und Eindämmung des Klimawandels auch nach Auffassung des Gerichtshofs nicht von der Verabschiedung spezifischer lokaler oder sektoraler Maßnahmen ab. Die notwendige Dekarbonisierung der Volkswirtschaften und Lebensweisen könne nur durch einen umfassenden und tiefgreifenden Wandel in verschiedenen Sektoren erreicht werden. Damit seien entsprechende Maßnahmen unweigerlich mit Fragen des sozialen Ausgleichs und der Lastenteilung zwischen den Generationen verbunden, und zwar auch im Hinblick auf künftige Generationen.<sup>38</sup>

#### a) Recht auf Klimaschutz

In Weiterentwicklung seiner Rsp zu Umweltbeeinträchtigungen und unter Berücksichtigung des Umstands, dass ein Kausalzusammenhang zwischen staatlichem Handeln und Unterlassen und dem Klimawandel sowie durch diesen bedingten (drohenden) Schäden besteht, sprach der Gerichtshof erstmals aus: Art 8 EMRK umfasst das Recht Einzelner auf effektiven Schutz durch staatliche Behörden vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihr Wohlbefinden und ihre Lebensqualität.<sup>39</sup> Dieses Recht, das der EGMR aus Art 8 EMRK ableitet, kann als Grundrecht auf Klimaschutz bezeichnet werden. Aus diesem erwachsen den Konventionsstaaten positive Schutzpflichten.<sup>40</sup>

### Der EGMR leitet aus Art 8 EMRK ein Recht auf Klimaschutz ab.

#### b) Positive Schutzpflichten im Kontext des Klimawandels

Vor der konkreten Beurteilung der Konventionskonformität der Schweizer Klimapolitik führte der Gerichtshof mehrere allgemeine Erwägungen<sup>41</sup> zur Rolle der Grundrechte in der Klimakrise aus. Dabei knüpfte er in mehreren Punkten erkennbar an die Argumentation des Klimabeschlusses des deutschen BVerfG<sup>42</sup> an, allerdings ohne diesen explizit zu erwähnen.<sup>43</sup>

Zunächst setzte sich der EGMR mit dem Umfang der Verantwortung einzelner Staaten für die Klimakrise auseinander. Vor dem Hintergrund, dass die Schweiz im Jahr 2021 für 35 Mio t CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich war, was etwa 0,1% des weltweiten Ausstoßes entspricht, könnte man annehmen, dass es den Klimawandel selbst dann kaum beeinflussen würde, wenn die Schweiz fortan keinerlei THG mehr emittierte. Der Gerichtshof verwies dazu jedoch auf das sowohl in der Klimarahmenkonvention als auch im Pariser Übereinkommen normierte Prinzip der

„gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“. Dieses basiert auf der Annahme, dass zwar alle Staaten Verantwortung für die Umwelt tragen, die Industriestaaten allerdings stärker zur Klimakrise bei(ge)tragen (haben) als Entwicklungsländer und auch über höhere finanzielle und technologische Kapazitäten für Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsmaßnahmen verfügen.<sup>44</sup> Daraus folgt für den EGMR, dass jeder Staat einen Anteil an der Verantwortung für den Klimaschutz zu tragen hat. Dieser Verantwortung kann sich ein Staat nicht dadurch entziehen, dass er auf die Verantwortung anderer Staaten verweist, unabhängig davon, ob diese Vertragsparteien der Konvention sind oder nicht.<sup>45</sup>

### Bei der Festlegung von Klimazielen besteht laut EGMR ein reduzierter Ermessensspielraum.

Eine deutliche Adaption seiner bisherigen Rsp zu Art 8 EMRK nahm der Gerichtshof in weiterer Folge hinsichtlich des Ermessensspielraums der Staaten vor. Bis dato hatte er stets den grds weiten Beurteilungs- und Umsetzungsspielraum bei der Erfüllung positiver Schutzpflichten iZm Umweltbeeinträchtigungen betont. Im nunmehrigen Urteil erklärte er dagegen, dass der Umfang des Ermessensspielraums unterschiedlich weit ist, je nachdem, ob er sich auf die Ziele und Zwecke der Klimaschutzregeln einerseits oder auf die Wahl der konkreten (politischen) Klimaschutzmaßnahmen zur Erreichung dieser Ziele andererseits bezieht. Hinsichtlich der Ziele selbst konstatierte der Gerichtshof, dass den Staaten vor dem Hintergrund der einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen bloß ein reduzierter Ermessensspielraum („*reduced margin of appreciation*“) bei deren konkreter Festlegung zukommt. In weiterer Folge präzierte er diesen insoweit, als die Staaten aufgrund von Art 8 EMRK verpflichtet seien, den nationalen THG-Ausstoß schrittweise so zu verringern, dass innerhalb der nächsten drei Jahrzehnte Klimaneutralität erreicht wird. Demgegenüber sei den Staaten bei der Wahl der konkreten Klimaschutzmaßnahmen ein weiter Ermessensspielraum („*wide margin of appreciation*“) eingeräumt; jene Maßnahmen müssten aber im Hinblick auf das Ziel der Klimaneutralität bis zur Mitte des Jahrhunderts rechtzeitig, angemessen und kohärent sein.<sup>46</sup>

Um zu verhindern, dass künftige Generationen unverhältnismäßig belastet werden, sind dem Gerichtshof zufolge bereits heute Maßnahmen zu treffen und angemessene Zwischenziele zu setzen. Diese Ziele und der Zeitrahmen bis zur Klimaneutralität müssen verbindlich im nationalen Rechtsrahmen verankert sein und die Grundlage für allgemeine und sektorale Klimaschutzmaßnahmen bilden.<sup>47</sup>

Schließlich entwickelte der EGMR fünf Kriterien, anhand derer er beurteilt, ob ein Staat seinen Ermessensspielraum iZm sei-

<sup>38</sup> Rn 414 ff.

<sup>39</sup> Rn 519 („*Article 8 must be seen as encompassing a right for individuals to effective protection by the State authorities from serious adverse effects of climate change on their life, health, well-being and quality of life*“).

<sup>40</sup> Zu diesen Rn 544 ff.

<sup>41</sup> „General considerations“ (Rn 423 ff) und „[g]eneral principles“ (Rn 538 ff).

<sup>42</sup> BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18 ua.

<sup>43</sup> Anders demgegenüber die partly concurring partly dissenting opinion des britischen Richters Eicke.

<sup>44</sup> Siehe Binder/Ritter, Klimaschutz und Völkerrecht, in Ennöckl (Hrsg), Klimaschutzrecht (2023) 1 (12).

<sup>45</sup> Rn 442.

<sup>46</sup> Siehe zum Ganzen Rn 543 und 548.

<sup>47</sup> Rn 549.

nen positiven Schutzpflichten im Kontext des Klimawandels eingehalten hat.<sup>48</sup> Zusammengefasst müssen die Staaten

1. im Einklang mit den nationalen und völkerrechtlichen Klimaschutzverpflichtungen einen verbindlichen Zeitrahmen („*target timeline*“) zur Erreichung der Kohlenstoffneutralität und das in diesem Zeitraum verbleibende Kohlenstoffbudget oder andere gleichwertige Maßnahmen zur Quantifizierung der Emissionen bis dahin festlegen;
2. Zwischenziele und -pfade zur THG-Reduktion („*intermediate [...] reduction targets and pathways*“) normieren, durch die sich die nationalen Gesamtreduktionsziele voraussichtlich erreichen lassen, und zwar aufgegliedert nach Sektoren oder anderen einschlägigen Methoden;
3. nachweisen, dass sie die Reduktionsziele ordnungsgemäß erfüllen („*complying*“) oder erfüllt haben;
4. die THG-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf Grundlage der besten verfügbaren Daten kontinuierlich aktualisieren;
5. insgesamt in ihrer Klimapolitik rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise handeln.

### Zu den Kriterien für einen konventionskonformen Klimaschutzrechtsrahmen zählen Ziele und Pfade zur THG-Reduktion.

Zwei Aspekte sind bei der Anwendung dieser Vorgaben zu beachten. Zum einen hielt der Gerichtshof fest, dass die Beurteilung, ob ein Staat diesen Kriterien entspricht, im Rahmen einer Gesamtbewertung („*assessment [...] of an overall nature*“) vorzunehmen ist.<sup>49</sup> Ein Mangel in Bezug auf einen einzelnen der Punkte hat daher nicht notwendigerweise zur Folge, dass der Staat seinen Ermessenspielraum überschreitet. Zum anderen wies der EGMR darauf hin, dass sowohl im Bereich der Legislative als auch von der Exekutive und der Judikative die oben genannten Kriterien und damit die Einhaltung der Klimaziele gebührend berücksichtigt („*due regard*“) werden müssen.<sup>50</sup> Für allzu viel *judicial self-restraint* bleibt angesichts dieser Aussage wohl kein Raum mehr.

#### c) Verletzung von Art 8 EMRK

Der Gerichtshof stellte in einem – im Vergleich zum Umfang der gesamten Entscheidung mit ihren 260 Seiten – relativ knapp gehaltenen Kapitel<sup>51</sup> eine Verletzung von Art 8 EMRK durch die Schweiz fest. Diese ergibt sich seiner Ansicht nach daraus, dass einerseits der klimaschutzbezogene Rechtsrahmen nicht den unter C. 1. b) dargestellten Kriterien entspricht und sich andererseits die Wirksamkeit der faktischen THG-Reduktionsmaßnahmen der Schweiz als unzureichend erwiesen hat.

Am Schweizer Klimaschutzrechtsrahmen kritisierte der EGMR, dass dieser nur für den Zeitraum bis einschließlich 2024 und dann wieder für jenen ab dem Jahr 2031 Zwischenziele zur THG-Reduktion vorsieht. Für die Jahre 2025 bis 2030 entstehe dadurch eine regulatorische Lücke, für die keine Zwischenziele bestünden. Zudem fehlten im KlimaschutzG der Schweiz konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele (diese sollen vielmehr erst vom Bundesrat ausgearbeitet und „*rechtzeitig*“<sup>52</sup> dem Parlament vorgeschlagen werden). Ferner bemängelte der EGMR, dass die nationalen THG-Emissionen weder durch ein Kohlenstoffbudget noch auf eine andere Weise quantifiziert werden. Im Übrigen hielt er fest, dass die Schweiz ihr THG-Reduktionsziel für 2020 von –20% gegenüber dem Jahr 1990 verfehlt hat.

Zusammenfassend resümierte der Gerichtshof, dass die regulatorischen Mängel des eidgenössischen Klimaschutzrechts sowie das Nichterreichen der Klimaziele in der Vergangenheit als so schwerwiegend anzusehen sind, dass die Schweiz ihren Ermessenspielraum überschritten und dadurch die positiven Verpflichtungen aus Art 8 EMRK verletzt hat.<sup>53</sup>

### Die Schweiz hat gegen ihre positiven Schutzpflichten iZm dem Klimawandel verstoßen.

#### 2. Art 6 EMRK

Der Gerichtshof sah den *bf Verein* in seinem durch Art 6 EMRK garantierten Recht auf Zugang zu einem Gericht beschränkt, weil sich die Schweizer Instanzen nicht inhaltlich mit dessen Vorbringen auseinandergesetzt hatten. Bei der Prüfung, ob dadurch der Wesensgehalt des Rechts beeinträchtigt und dieses dadurch verletzt wurde, betonte er, dass Art 6 EMRK kein Recht auf Überprüfung nationaler Gesetze und keine *actio popularis* statuiert. Überdies sei die Wahrung der Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung und Rsp ein legitimes Ziel bei der Beschränkung des Zugangs zu Gericht.

Gegenständlich müsse die hybride Natur des vom Verein erhobenen nationalen Rechtsbehelfs („*action [...] being hybrid in nature*“) beachtet werden. Zwar sei jener Teil desselben, der Anliegen legislativer Natur betreffe, nicht durch Art 6 EMRK geschützt. Anders sei es jedoch um den Teil des Vorbringens bestellt, der das behauptete Versagen in der Vollziehung bestehender gesetzlicher Verpflichtungen bekämpft. Soweit sich dieser zur Geltendmachung des Rechts auf Leben und physische Unversehrtheit gegen unzureichende und inadäquate Handlungen der Behörden zur Bekämpfung des Klimawandels im Rahmen bestehender Gesetze richtete, wäre darüber zu entscheiden gewesen. Der nationale Rechtsbehelf habe sich insofern nämlich weder nur auf politische und damit der Rsp entzogene Fragen bezogen noch sei er als *actio popularis* zu qualifizieren.<sup>54</sup>

Der EGMR hielt ferner fest, dass sich die Schweizer Gerichte nicht mit der Frage der Beschwerdelegitimation des Vereins befasst hatten, obwohl diese unabhängig von jener zur Stellung der individuellen Bf zu beurteilen gewesen wäre.<sup>55</sup> Gegen die Verhältnismäßigkeit der Beschränkung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht spreche weiters, dass neben dem Verein auch dessen Mitgliedern kein Gerichtszugang gewährt wurde.

Im Lichte dieser Erwägungen kam der EGMR zum Ergebnis, dass das Recht des Vereins auf Zugang zu einem Gericht in einer Weise beschränkt wurde, die den Wesensgehalt dieses Rechts beeinträchtigt, und das Grundrecht verletzt ist.<sup>56</sup>

#### D. Art 2 und 13 EMRK

Neben Verstößen gegen Art 6 und 8 EMRK brachten die Bf vor, in ihren Rechten gem Art 2 sowie 13 EMRK verletzt zu sein. Die Verletzung im Recht auf eine wirksame Beschwerde begründeten sie damit, dass ihnen kein Rechtsbehelf zur Verfügung gestanden

<sup>48</sup> Rn 550.

<sup>49</sup> Rn 551.

<sup>50</sup> Rn 550 am Anfang.

<sup>51</sup> Rn 555 ff.

<sup>52</sup> Art 11 Abs 1 KlimaschutzG.

<sup>53</sup> Rn 573 f.

<sup>54</sup> Rn 634.

<sup>55</sup> Rn 636.

<sup>56</sup> Rn 638, 640.



sei, um gegen die Unterlassungen des Staates in Bezug auf den Klimawandel vorzugehen. Dazu hielt der EGMR betreffend den Bf Verein fest, dass Art 6 EMRK eine *lex specialis* zu Art 13 leg cit darstelle und deshalb nicht näher auf die Bestimmung einzugehen sei.<sup>57</sup> Hinsichtlich der individuellen Bf verwies der Gerichtshof auf seine Ausführungen zu Art 6 und 8 EMRK und sprach aus, dass kein begründeter Anspruch iSd Art 13 EMRK vorliege.<sup>58</sup>

Ob das geltend gemachte Recht auf Leben iSd Art 2 EMRK anwendbar sei, hielt der Gerichtshof für fraglich. Unter Verweis auf die Begründung des fehlenden Opferstatus der individuellen Bf erklärte er deren Beschwerden für unzulässig. Hinsichtlich des Vereins befand es der EGMR für angemessen, dessen Beschwerde nur unter dem Blickwinkel von Art 8 EMRK zu prüfen, und führte begründend an, dass sich die zu Art 2 und Art 8 EMRK entwickelten Prinzipien in sehr weiten Teilen ähnelten.<sup>59</sup>

## E. Bewertung der Entscheidung

Wie ist das Urteil rechtsdogmatisch (und nicht rechtspolitisch) zu bewerten? Eine solche Beurteilung muss zum einen zwischen der Entscheidung über die Beschwerdelegitimation und jener in der Sache und zum anderen zwischen den Aussagen zu Art 6 und jenen zu Art 8 EMRK differenzieren.

Im Hinblick auf Art 8 EMRK erscheint es zunächst nicht unbedingt schlüssig, dass der Gerichtshof für die Beschwerdelegitimation von Einzelpersonen zwar im Ergebnis wie in seiner bisherigen Rsp eine schwerwiegende und direkte Betroffenheit verlangt und konsequenterweise verneint, gleichzeitig aber losgelöst vom Wortlaut der Konvention eine Rechtsmittellegitimation für Verbände kreiert. Wenn man Letzteres aufgrund der besonderen Bedrohung durch die Klimakrise als grundrechtlich geboten ansieht, stellt sich die Frage, ob man nicht auch bei der Prüfung des Opferstatus iSd Art 34 EMRK einen etwas großzügigeren Maßstab anlegen könnte. Mit den entwickelten Kriterien verfolgt der Gerichtshof aber offenbar das Ziel, Klimaklagen in geordnete Bahnen zu lenken: Es soll nicht jeder die Möglichkeit haben, aufgrund von klimawandelbedingten Beeinträchtigungen vor den EGMR zu ziehen; diese Option bleibt ganz besonders schwer betroffenen Personen und bestimmten Verbänden vorbehalten. Damit vermeidet der Gerichtshof eine *actio popularis*, ohne Härtefälle auszublenden. Gleichzeitig mediatisiert er die Geltendmachung von Grundrechten im Klimawandelkontext und sorgt somit mutmaßlich für eine Professionalisierung der Klimaprozessführung. In diesem Zusammenhang von einer *actio societatis non-gubernamentalis* zu sprechen,<sup>60</sup> ist zwar sehr pointiert, aber nicht ganz treffend, weil die Beschwerdevoraussetzungen nicht von jedweder NGO erfüllt werden.

Dass der EGMR aus Art 8 EMRK ein Recht auf Klimaschutz schöpft, mag über den reinen Wortlaut der Bestimmung hinausgehen, ist angesichts des Verständnisses der EMRK als „*living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions*“<sup>61</sup> jedoch kein Bruch mit der bisherigen Rechtsfindung des Gerichtshofs. Die allgemeinen Erwägungen des EGMR zu den aus Art 8 EMRK resultierenden positiven Schutzpflichten knüpfen an die höchstgerichtlichen Entscheidungen über Klimaklagen in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden an. Sie gehen im Vergleich zu diesen aber noch einen Schritt weiter, denn der EGMR stellt einen relativ konkreten Kriterienkatalog für einen konventionskonformen Rechtsrahmen – und dessen Umsetzung – im Klimaschutz auf. Die entsprechenden Passagen

der Entscheidung sind uE wertvoll und in ihrer Argumentation überzeugend.

Demgegenüber lässt das Urteil nicht erkennen, wo die Grenze zwischen der Wahrung des zulässigen Ermessensspielraums und einer Verletzung von klimabezogenen Schutzpflichten verläuft. Zur Verdeutlichung: Das von der Schweiz gesetzte Ziel bis zum Jahr 2020 belief sich auf eine THG-Reduktion von –20% gegenüber 1990. Tatsächlich lagen die THG-Emissionen im Jahr 2020 rund 19% unter dem Vergleichsniveau. Dieses Ziel wurde also nur geringfügig verfehlt. Vielleicht war es für den EGMR aber auch wesentlich, dass zwischen 2013 und 2020 eine durchschnittliche THG-Reduktion von 15,8% erfolgen hätte sollen, diese aber nur etwa 11% ausgemacht hat. Im Vergleich dazu liegt nach der Rsp des deutschen BVerfG eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten erst dann vor, wenn die getroffenen Maßnahmen „*gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich*“ sind.<sup>62</sup> Dies verneinte etwa das Verwaltungsgericht Berlin, als Deutschland im Jahr 2020 eine THG-Reduktion iHv 32% statt der angestrebten 40% erreichte.<sup>63</sup> Dass der EGMR Zielverfehlungen der Schweiz deutlich strenger bewertet, ist nicht per se verfehlt, sondern wohl ein Ergebnis der von ihm ausdrücklich geforderten Gesamtbewertung. Eine ausführlichere Begründung und eine klare Aussage dazu, ab wann die Verfehlung bestehender Klimaziele grundrechtsrelevant ist, wären uE aber geboten gewesen.

In Bezug auf Art 6 EMRK sind in der Entscheidung va zwei Aspekte beachtlich, nämlich die Aussagen zum Bestehen eines *civil rights* und jene zur Unmittelbarkeit. Zu Recht wirft Richter *Eicke* in seiner teils übereinstimmenden, teils abweichenden Meinung die Frage auf, warum ein zivilrechtlicher Anspruch nicht direkt aus dem CO<sub>2</sub>-Gesetz oder einer entsprechenden Verordnung abgeleitet werden kann.<sup>64</sup> Das wäre auch im Lichte der bisherigen Rsp<sup>65</sup> und der Erkenntnis, dass sich der Klimawandel auf die Grundrechte<sup>66</sup> und somit die Rechtsstellung des/der Einzelnen auswirkt, konsequent. Wenngleich unter Verweis auf bestehende Judikatur,<sup>67</sup> ist idZ außerdem bemerkenswert, wie der Gerichtshof die Hürde nimmt, dass ein Verband an sich kein Recht auf den Schutz seines Lebens oder seiner physischen Integrität geltend machen kann: Er stützt sich schlichtweg darauf, dass ein solch strenges Verständnis angesichts der Rolle von Organisationen heutzutage nicht mehr zeitgemäß wäre.<sup>68</sup> Das ist zwar pragmatisch, aber dogmatisch nicht nachvollziehbar.

<sup>57</sup> Rn 644.

<sup>58</sup> Rn 645.

<sup>59</sup> Zum Ganzen Rn 536f.

<sup>60</sup> Siehe zu dieser Wortschöpfung *Somek*, Grundrecht kraft Mitlaufens mit dem Zeitgeist, Die Presse 15. 4. 2024.

<sup>61</sup> Siehe Rn 434, wo sich der Gerichtshof auf diese Doktrin beruft.

<sup>62</sup> BVerfG 29. 10. 1987, 2 BvR 624/83 ua.

<sup>63</sup> Verwaltungsgericht Berlin 31. 10. 2019, 10 K 412/18.

<sup>64</sup> Siehe Rn 54 der *partly dissenting partly concurring opinion* des Richters *Eicke*.

<sup>65</sup> EGMR 26. 8. 1997 (GK), 67/1996/686/876, *Balmer-Schafroth ua/Schweiz*, Rn 34.

<sup>66</sup> Dazu Rn 431 ff.

<sup>67</sup> Der Gerichtshof verweist in Rn 602 auf EGMR 27. 4. 2004, 62543/00, *Gorraiz Lizarraga ua/Spanien*.

<sup>68</sup> Rn 602 („*at variance with the realities of today's civil society*“).



## Plus

### ÜBER DIE AUTOR:INNEN

E-Mail: daniel.ennoeckl@boku.ac.at; nikolaus.handig@boku.ac.at;  
nadja.polzer@boku.ac.at; florian.rathmayer@boku.ac.at;  
lea.vouk@boku.ac.at

### LITERATURTIPPS

- ▶ *Ennöckl* (Hrsg), Klimaschutzrecht (2023);
- ▶ *Ennöckl*, Klimaklagen – Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht, RdU 2022, 137 (Teil I) und 184 (Teil II).

Begrüßenswert ist der neu entwickelte Ansatz zum Unmittelbarkeitskriterium bei Beschwerden durch Verbände. Im Kontext des Klimawandels und seiner Charakteristika, va der Irreversibilität seiner Folgen, geht der Gerichtshof davon aus, dass der Verfahrensausgang nicht in jenem Ausmaß für das civil right entscheidend sein muss, wie er es in seiner bisherigen Rsp<sup>69</sup> verlangt hat. Ohne es groß zu kommentieren, schafft der EGMR damit einen für den Klimawandel maßgeschneiderten – und zu seinen Ausführungen betreffend Art 8 EMRK parallelen – Ansatz zur Interpretation von Art 6 EMRK und sichert damit den Zugang zu Gericht für Verbände in Klimarechtsstreitigkeiten grundrechtlich ab.

## F. Auswirkungen in Österreich?

Misst man das österreichische Klimaschutzrecht an jenen Kriterien, anhand derer der EGMR jenes der Schweiz bewertet hat, ist das Ergebnis ziemlich eindeutig. Österreich verfügt seit dem Auslaufen des Anwendungsbereichs des KSG Ende 2020 über keinen nationalen Reduktionspfad für THG mehr. Zwar unterliegt es den Verpflichtungen der LastenteilungsVO<sup>70</sup> der EU, die verlangt, dass die heimischen THG-Emissionen außerhalb des EU-Emissionshandelssystems bis 2030 um 48% gegenüber dem Jahr 2005 verringert werden. Anders als das KSG nimmt die LastenteilungsVO aber weder eine Aufteilung nach Sektoren vor noch normiert sie ein konkretes Kohlenstoffbudget für diesen Zeitraum. Insoweit ist zu attestieren, dass der österreichische Rechtsrahmen derzeit jedenfalls nicht konventionskonform ist.

Auch die tatsächliche Klimaschutzpolitik erweist sich – ungeachtet der Fortschritte der letzten Jahre – als nicht ausreichend. Der im Jahr 2023 erstellte Entwurf des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) legt offen, dass zum unionsrechtlich vorgegebenen Reduktionsziel für 2030 derzeit eine Lücke von rund 13% besteht. Damit ist Österreich von seinen Klimazielen deutlich weiter entfernt, als es die Schweiz war. Vor diesem Hintergrund ist es uE offenkundig, dass Österreich in seiner Klimapolitik nicht – wie vom EGMR gefordert – rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise<sup>71</sup> handelt.

Dass der EGMR eine Rechtsmittellegitimation von Verbänden, im Ergebnis Umweltorganisationen, entwickelt hat, wird den Weg für Klimaklagen in Österreich indes wahrscheinlich nicht ebnen. Solche scheitern hierzulande nicht in erster Linie an der strengen Auslegung der unmittelbaren Betroffenheit als Voraussetzung für einen Individualantrag durch den VfGH. Das wesentliche Hindernis für erfolgreiche Klimaklagen ist vielmehr, dass der VfGH die Untätigkeit des Gesetzgebers, einen konventionskonformen Klimaschutzrechtsrahmen zu beschließen, aufgrund seiner vom B-VG vorgegebenen Befugnisse nicht wirksam aufgreifen kann.

Allerdings ist derzeit auch eine Klimaklage gegen Österreich beim EGMR anhängig.<sup>72</sup> In dieser wird ua eine Verletzung des Rechts auf eine wirksame Beschwerde gem Art 13 iVm Art 8 EMRK geltend gemacht, mit der Begründung, dass in Österreich kein effektiver Rechtsschutz gegen staatliche Untätigkeit im Klimaschutz besteht. Wie der EGMR mit dieser (von einer besonders vulnerablen Einzelperson eingebrachten) Beschwerde umgehen wird, lässt sich auch nach dem Urteil in der Sache der *KlimaSeniorinnen* nur schwer prognostizieren. Für Spannung im Klimaschutzrecht ist somit weiterhin gesorgt.

<sup>69</sup> Vgl EGMR 26. 8. 1997 (GK), 67/1996/686/876, *Balmer-Schafroth ua/Schweiz*, Rn 40.

<sup>70</sup> VO (EU) 2018/842 des EP und des Rates v 30. 5. 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der VO (EU) 525/2013, ABl L 2018/156, 26 idF VO (EU) 2023/857, ABl L 2023/111, 1.

<sup>71</sup> Rn 550 lit e („act in good time and in an appropriate and consistent manner“).

<sup>72</sup> Unter der Beschwerdennummer 18.859/21.