

auch Recht

Stud. Hilfskraft Anna-Lena Kanthak und Stud. Hilfskraft Esther Marx, Trier

Ein Meilenstein für den Klimaschutz als Menschenrecht? – Der Fall der KlimaSeniorinnen Schweiz vor dem EGMR

In den frühen Morgenstunden des 29.3.2023 brach Frau Prof. Dr. Birgit Peters mit einigen Studierenden und Wiss. Mitarbeitern der Universität Trier in Richtung Straßburg auf. Dort angekommen war der Andrang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bereits enorm. Der Grund? Vor dem Gerichtshof wurden die ersten beiden Klimaschutzfälle verhandelt.

Die erste Verhandlung, die an diesem Morgen stattfand und der sich dieser Aufsatz widmet, wurde von dem Verein der „KlimaSeniorinnen Schweiz“ und vier individuell betroffenen Seniorinnen über 80 Jahren eingereicht. Wegen der besonderen Relevanz der aufgeworfenen Fragen wurden die Beschwerden vor der großen Kammer des EGMR verhandelt.

Wer sind die KlimaSeniorinnen und was möchten sie mit ihrer Beschwerde erreichen?

Die KlimaSeniorinnen Schweiz ist ein von Greenpeace unterstützter Verein, der sich aus 2038 ausschließlich weiblichen Mitgliedern zusammensetzt. Bedingung für die Mitgliedschaft ist, dass bereits das 64. Lebensjahr erreicht wurde. Dadurch liegt das Durchschnittsalter des Vereins bei 73 Jahren und soll die besondere Betroffenheit der Bf. sichern, denn die KlimaSeniorinnen machen vor dem EGMR geltend, dass sie als ältere, weibliche Bevölkerungsgruppe besonders stark von den Folgen der Klimaerwärmung betroffen sind. Altersbedingt nimmt die Funktion der Thermoregulation des Körpers ab. Daher leiden ältere Frauen verstärkt unter den immer häufiger und intensiver auftretenden Hitzewellen. Neben zahlreichen Krankheiten wie zB Hitzeschlägen oder Herzkreislauferkrankungen ist auch ein deutlicher Anstieg der Mortalitätsrate in dieser Bevölkerungsgruppe wissenschaftlich nachgewiesen. Die KlimaSeniorinnen fühlen sich daher durch die Folgen der Klimaerwärmung in ihrem Recht auf Leben und Gesundheit (Art. 2 EMRK) verletzt. Da sie wegen der Hitzewellen ihre Lebensführung umgestalten müssen, machen sie zudem eine Verletzung ihres Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) geltend.

Da aus beiden Menschenrechten eine staatliche Schutzpflicht erwächst, ist die Schweiz als Mitgliedstaat der EMRK verpflichtet, ihre Bürgerinnen und Bürger vor Verletzungen dieser Rechte zu schützen. Die Schutzpflicht obliegt dem Staat insbesondere gegenüber besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppen, wie den KlimaSeniorinnen. Nach Ansicht der Bf. komme die Schweizer Regierung dieser Schutzpflicht nicht nach. Durch unzureichende und ineffiziente Klimaschutzmaßnahmen würde die Schweiz zu wenig für die Verringerung der Klimaerwärmung unternehmen. Als hochentwickeltes Industrieland müsse die Schweiz deutlich mehr beitragen als andere Länder. Mit ihrer Beschwerde begehren die Seniorinnen daher die Feststellung der Verletzung ihrer Rechte und die Verpflichtung der Schweiz zur Vornahme effektiverer Klimaschutzmaßnahmen.

Da die Beschwerden der KlimaSeniorinnen vor den nationalen Gerichten ohne Sachprüfung bereits als unzulässig abgewiesen wurden, machen sie darüber hinaus eine Verletzung ihres Rechts auf Zugang zum Gericht (Art. 6 EMRK)



und des Rechts auf wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) geltend.

Die Gegenargumentation der Schweizer Regierung

Die Vertreter der Schweizer Regierung plädierten wie erwartet dafür, dass die Beschwerde der KlimaSeniorinnen sowohl unzulässig als auch unbegründet sei. Ihrer Ansicht nach dürfe sich die Entscheidung ausschließlich mit einer möglichen Verletzung des Art. 6 EMRK (Zugang zum Gericht) befassen, da die Begründetheit der innerstaatlichen Beschwerde mangels Zulässigkeit noch nicht debattiert worden war.

Gestützt wurde das Plädoyer insbesondere auf die folgende Argumentation: die Festlegung einer nationalen Klimapolitik sei eine eigenverantwortliche, politische Entscheidung der Mitgliedstaaten außerhalb der Zuständigkeit des EGMR. Dem EGMR stünde ein Eingreifen in diese Praxis insbesondere aufgrund seiner judikativen Funktion nicht zu, würde unweigerlich zu einer Durchbrechung der Gewaltenteilung führen und entziehe sich daher einer Beurteilung durch das Gericht. Sollte es dennoch dazu kommen, dass die Maßnahmen auf inhaltlicher Ebene beurteilt würden, ist die Schweiz der Auffassung, dass die getroffenen und geplanten Maßnahmen auf administrativer und legislativer Ebene absolut ausreichend sind, um die nationalen Ziele der Schweiz im Hinblick auf das 1,5-Grad-Ziel zu erreichen. Der prozentuale Anteil der Schweiz an den globalen Treibhausmissionen sei marginal. Zudem könne nicht erwartet werden, dass ein einzelner Staat entscheidende Veränderungen im Kampf gegen den Klimawandel bewirken könne. Daher fehle es an der erforderlichen Kausalität zwischen den Maßnahmen der Schweiz und der behaupteten Schädigung der Bf.

Im Hinblick auf den Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e. V. sei die Beschwerde darüber hinaus – unter Berufung auf die bisherige Rechtsprechung des Gerichts – schon allein deshalb nicht zulässig, da dieser als juristische Person eine Verletzung in eigenen Rechten aus Art. 2 EMRK nicht geltend machen könne. Dieses Recht soll allein natürlichen Personen vorbehalten sein. Zweifel bestünden jedoch auch an der Beschwerdebefugnis der vier einzelnen Bf., da es ihnen an einer besonderen Betroffenheit gegenüber anderen vulnerablen Personengruppen fehle. Es handelt sich nach Auffassung der Schweiz daher um eine *actio popularis*, welche im Sinne der stetigen Rechtsprechung des EGMR unter keinen Umständen zulässig sei.

Warum ist die Beschwerde so relevant?

Die Beschwerde der KlimaSeniorinnen enthält einige wichtige Fragen, die sowohl die Zulässigkeit als auch die Begründetheit von Klimaschutzfällen betreffen. Der EGMR kann diesbezüglich eine wegweisende Entscheidung treffen.

Zulässigkeit

Schon die Zulässigkeit der Beschwerde wirft grundsätzliche Fragen auf, denn Zweifel bestehen bereits hinsichtlich der Zuständigkeit des EGMR. Sowohl die Schweiz als auch

Irland als drittbeteiligte Partei argumentieren, dass sich die staatliche Klimapolitik einer Überprüfung durch den EGMR entzieht, da sie eine eigenverantwortliche, politische Aufgabe der Staaten ist. Ein Eingreifen des Gerichts durch die Anordnung genereller Maßnahmen würde das Subsidiaritätsprinzip aus Art. 1 EMRK verletzen und den demokratischen Prozess bevormunden. Jedoch wurde inzwischen durch die UN-Generalversammlung das Menschenrecht auf eine saubere und gesunde Umwelt anerkannt. Sollte der EGMR in seiner Entscheidung feststellen, dass sich dieses aus Art. 2 iVm Art. 8 EMRK herleiten lässt, dann muss eine mögliche Verletzung dieses Rechts auch durch den EGMR überprüfbar sein. So argumentieren auch die KlimaSeniorinnen in der mündlichen Verhandlung. Zumindest geht es im Fall der KlimaSeniorinnen aber um eine mögliche Verletzung des Art. 6 EMRK, welcher den nationalen Zugang zu Gericht erfasst. Die Schweiz erkennt an, dass sich die Zuständigkeit des Gerichts auf die Beurteilung dieser Frage erstreckt und erbittet eine Rückverweisung des Verfahrens an die nationalen Gerichte, sollte der EGMR eine Verletzung von Art. 6 EMRK feststellen, denn bisher habe die Schweiz keine Möglichkeit gesehen, den Fall auf inhaltlicher Ebene zu beurteilen. Diese Bitte lässt sich mit der Sorge der Schweiz vor der Anordnung „genereller Maßnahmen“ durch den EGMR erklären. Da die Schweiz im nationalen Verfassungsrecht das Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt bisher noch nicht anerkannt hat, ist es nicht ausgeschlossen, dass der EGMR seine Prüfung auf Art. 2 und 8 EMRK erstrecken wird.

Besonders problematisch ist die Frage nach der Beschwerdebefugnis der verschiedenen Bf. Die Beschwerde wurde sowohl durch den Verein der „KlimaSeniorinnen Schweiz“ in seiner Gesamtheit als auch durch vier einzelne Vereinsmitglieder erhoben. Fraglich ist, ob sie unter den Begriff der „Betroffenen“ aus Art. 34 EMRK subsumiert werden können, welcher für die Zulässigkeit der Individualbeschwerde vor dem EGMR elementar ist. Zentrales Anliegen des Art. 34 EMRK ist die Vermeidung einer *actio popularis*. Die Bf. müssen folglich eine individuelle, besondere Betroffenheit nachweisen, wenn sie behaupten, in eigenen Rechten aus der EMRK verletzt zu sein.

Kritisch ist die Frage nach der Beschwerdebefugnis auch im Hinblick auf den Verein „KlimaSeniorinnen Schweiz“. Nach Auffassung der Schweiz ist eine Beschwerdebefugnis hier eindeutig nicht gegeben, da der Verein weder eine natürliche Person noch eine NGO ist. Zudem könne der Verein erst gar nicht in einem der Rechte aus Art. 2 EMRK verletzt sein, da dieses ein genuines Menschenrecht darstellt, auf das sich juristische Personen nicht berufen können. Die KlimaSeniorinnen machen in ihrem Plädoyer dagegen deutlich, dass es explizit nicht um eine Verletzung von Vereinsrechten gehe, sondern dass der Verein lediglich die betroffenen Rechte aller seiner Mitglieder gesammelt geltend mache. In der Tat sind ausnahmslos alle 2038 Mitglieder des Vereins Teil der besonders betroffenen Personengruppe

älterer Frauen. Der Verein könnte daher als „Personengruppe“ iSd Art. 34 Var. 3 EMRK einzuordnen sein. Bevor eine *actio popularis* ausgeschlossen werden kann, bleibt allerdings noch die Frage nach der geltend gemachten tatsächlichen Betroffenheit. Mit Spannung kann hier insbesondere die Beantwortung der Frage erwartet werden, ob auch eine sicher vorhersehbare zukünftige Betroffenheit von Art. 34 EMRK umfasst ist. Nach der Auffassung der Schweiz reicht die Zugehörigkeit zu einer vulnerablen Gruppe allein nicht aus, um eine individuelle Betroffenheit zu bejahen. Dagegen argumentieren die Seniorinnen, dass insbesondere bei den vier einzelnen Bf. schon jetzt große Einschränkungen infolge der Klimaveränderungen bestehen, die sich in individuellen Krankheitsbildern äußern. Verschiedene wissenschaftliche Berichte (wie zB der Bericht des Weltklimarats) zeigen zudem auf, dass die Erderwärmung direkten Einfluss auf die Sterblichkeitsrate vor allem für besonders vulnerable Gruppen hat und dies bereits jetzt sichtbar ist. Das European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) bekräftigt, dass es in solchen Fällen keiner „individuellen Kausalität“ bedarf, sondern eine generelle Beschwerdebefugnis bejaht werden muss. Ob der EGMR bereits jetzt die Beschwerdebefugnis bei drohenden Gefahren durch den Klimawandel anerkennt oder die KlimaSeniorinnen erst eine zukünftig eintretende

Schädigung abwarten müssen, bleibt eine spannende Frage.

Der Schweizer Argumentation, dass es an einer Kausalität zwischen den Maßnahmen und der Schädigung aufgrund des geringen Handlungsspielraumes fehle, kann jedoch insoweit nicht gefolgt werden, als alle Staaten einen Anteil an der aktuellen Situation haben und insofern verantwortlich gemacht werden können, wenn sie den Zielen des Pariser Klimaabkommens (PA) nicht nachkommen. Allerdings bleibt auch hier wieder die Frage zu beantworten, ob eine Überprüfung dieser Maßnahmen überhaupt in den Zuständigkeitsbereich des EGMR fällt.

Begründetheit

Neben den prozessualen Fragen muss der EGMR in der Begründetheit eine richtungsweisende Entscheidung über die Auslegung der EMRK treffen. Der Kern des Diskurses in der mündlichen Verhandlung war, ob die EMRK ein Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt enthalten würde. Die KlimaSeniorinnen machten geltend, dass die Schutzpflichten aus Art. 2 und 8 EMRK ein solches Individualrecht gewähren würden. Auf die Dringlichkeit dieser Anerkennung für den Schutz essenzieller Menschenrechte wies ebenfalls das ENNHRI als Drittbeteiligte hin. Die Beschwerdegegner bestätigten zwar, dass der EGMR in vergangener Rechtsprechung durchaus eine Verletzung der Art. 2, 8



EMRK durch unzureichende Schutzmaßnahmen vor Umweltkatastrophen akzeptierte, wiesen allerdings darauf hin, dass dabei die Rechtsverletzungen unmittelbar und schwerwiegender waren. Die Auswirkungen des Klimaschutzes hingegen führen zu einer graduellen Verschlechterung der Lebensumstände durch globale Handlungen und wären daher mit den anerkannten Fällen nicht vergleichbar. Eine zu extensive Auslegung würde den Schutz der Menschenrechte aufweichen. Die KlimaSeniorinnen machten allerdings geltend, dass eine Erweiterung dieser Rechtsprechung zwingend erforderlich wäre. Momentan fände in den Mitgliedstaaten ein Umdenken hinsichtlich der staatlichen Schutzpflichten in Bezug auf den Klimaschutz statt. Dies zeigen insbesondere die Entscheidungen des BVerfG vom 24.3.2021 (BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 = JuS 2021, 708 (Sachs), und des Hoge Raad vom 20.12.2019. Zudem wurde auch auf internationaler Ebene durch die UN-Generalversammlung das Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt anerkannt. Dem könne sich der EGMR aufgrund der *Living-instrument-Doktrin* nicht verschließen.

Von der Schweiz werden allerdings zu Recht die Bedenken geltend gemacht, dass mit einer solchen Auslegung die Souveränität der Staaten verletzt werden könnte. Grundsätzlich wird den Mitgliedstaaten bei der Ausübung von Schutzpflichten ein weiter Gestaltungsspielraum („*margin of appreciation*“) zugesprochen. Klimaschutzmaßnahmen seien eine rein national-politische Entscheidung. Danach können die Mitgliedstaaten frei festlegen, in welcher Art und Weise sie Schutzmaßnahmen ergreifen. Dieser demokratische Prozess dürfe durch die Bewertung des EGMR nicht unterlaufen werden. Der Schweiz zufolge reiche es danach aus, dass sie ihre Klimaverpflichtungen unter dem PA bestmöglich einhalte und unter Berücksichtigung aller Interessen alles ihr Mögliche unternehme, um die Klimaerwärmung zu stoppen. Zu dem von den Seniorinnen geforderten Mehr an Maßnahmen sei die Schweiz unter der EMRK nicht verpflichtet. Die Klimaerwärmung würde durch die gesamte Staatengemeinschaft verursacht, wobei die Schweiz nur einen geringen Anteil tragen würde. Weitreichendere Maßnahmen hätten daher nur geringen Effekt. Nach Ansicht der Seniorinnen wäre dies anders zu beurteilen, wenn in das Emissionsbudget der Industrieländer auch die in Entwicklungsländern durch die ausgelagerte Industrie mitverursachten Emissionen angerechnet werden würden. Dabei werden insb. die umweltrechtlichen Prinzipien wie „*common but differentiated responsibilities*“ und „*fair share*“ diskutiert. Aufgrund ihrer extraterritorialen Wirkung sind diese Prinzipien in der internationalen Staatengemeinschaft jedoch stark umstritten und wurden bislang von der Schweiz nicht berücksichtigt. Doch auch ohne Rückgriff auf diese neueren Ansätze ist es ua durch die Berichte des Weltklimarats wissenschaftlich nachgewiesen, dass die Klimaschutzmaßnahmen der Schweiz weder die selbst gesetzten, unzureichenden Klimaziele, noch die Ziele des PA einhalten können. Als hochentwickeltes Industrieland

müsse die Schweiz zumindest mit Deutschland oder Dänemark vergleichbare Emissionseinsparungspläne verfolgen. Solange dies nicht der Fall sei, trage die Schweiz erheblich zur Klimaerwärmung bei und würde somit dem Schutz des Lebens, der Lebensgestaltung und der Gesundheit der Seniorinnen nicht ausreichend nachkommen.

Sollte der EGMR ein Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt aus Art. 2 und 8 EMRK anerkennen, kann mit Spannung erwartet werden, wo genau er die Grenzen der staatlichen Schutzpflicht unter Wahrung seiner eigenen Kompetenzgrenzen ziehen wird.

Ausblick

Schon die Zuordnung des Falls der Schweizer KlimaSeniorinnen zur Großen Kammer des EGMR zeigt die Brisanz der zu beantwortenden Fragen. Alle Beteiligten haben die Staaten als verantwortliche Akteure im Kampf gegen den Klimawandel identifiziert – die gerichtliche Überprüfbarkeit der staatlichen Maßnahmen wirft jedoch noch Fragen auf. Auch die Entscheidung über die Beschwerdebefugnis verspricht interessant zu werden. Eine positive Antwort könnte eine weitreichende Beschwerdewelle wegen unterschiedlichster Betroffenheiten auslösen und würde Klimaklagen insgesamt Tür und Tor öffnen. Die Fragen der Richter ließen bereits erahnen, dass die Beschwerde der KlimaSeniorinnen wohl für zulässig befunden werden wird. Der EGMR zeigte ein reges Interesse, zu den materiellen Fragen in diesem Fall Stellung beziehen zu wollen.

Besonders spannend wird dabei sein, wie der EGMR die Bedrohung der Menschenrechte durch die Klimaerwärmung auf der einen und die Demokratie und Souveränität der Staaten als Kern der EMRK auf der anderen Seite gegeneinander abwägen wird. Durch die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde und saubere Umwelt aus Art. 2 und 8 EMRK zugunsten der KlimaSeniorinnen, würde der EGMR die EMRK für den Klimaschutz öffnen und seine bisherige Rechtsprechung maßgeblich ändern. Dadurch würde er einen Präzedenzfall mit weitreichenden Folgen statuieren. Die Grundlage, bei unzureichenden Schutzmaßnahmen Klimaklagen gegen den Staat zu erheben, würde in allen 46 Mitgliedstaaten geschaffen.

Es bleibt daher spannend, wie der EGMR die zahlreichen Probleme der Klimaerwärmung lösen wird. Zuvor wird im September allerdings noch die dritte Klimabeschwerde Duarte Agostinho v. Portugal vor der Großen Kammer angehört werden, in der gegebenenfalls schon Tendenzen des Gerichtshofs erkennbar sein könnten.

► intlaw@uni-trier.de

Erfahrungsbericht

Ass. iur. Philip Erdmann

Referendarstation an der Verwaltungshochschule Speyer – Speyer ist, was wir daraus gemacht haben!

Wie viele Referendarinnen und Referendare habe ich mir die Frage gestellt, wo ich meine Verwaltungs-, Anwalts-