ettlersuter
Rechtsanwälte

Einschreiben
Bundesverwaltungsgericht
Postfach
9023 St. Gallen

Ursula Brunner
RAin Dr. iur. Dr. h. c.
brunner@ettlersuter.ch

Adrian Suter
RA lic. iur.
suter@ettlersuter.ch

Adrian Strütt
RA Dr. iur.
struett@ettlersuter.ch

Martin Looser
RA
looser@ettlersuter.ch

Seraina Schneider
RAin lic. iur.
schneider@ettlersuter.ch

Andreas Kälin
RA MLaw
kaelin@ettlersuter.ch

Nuria Frei
RAin lic. iur.
frei@ettlersuter.ch

Peter Ettler
RA Dr. iur.
Konsulent

Zürich, 26. Mai 2017

Beschwerde Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. gegen Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Sehr geehrte Damen und Herren Bundesverwaltungsrichterinnen
und Bundesverwaltungsrichter
Sehr geehrte Damen und Herren

In Sachen

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, 8004 Zürich
Beschwerdeführer 1

und

Ruth Schaub, Regina Kägi-Hof 6, 8050 Zürich
Beschwerdeführerin 2

und

Marie Eve Volkoff Peschon, rue de Carouge 35, 1205 Genf
Beschwerdeführerin 3

und

Bruna Giovanna Olimpia Molinari, a la Capela 46, 6921 Vico Morcote
Beschwerdeführerin 4

und

Grüngasse 31
Postfach 1323
8021 Zürich 1

T + 41 43 377 66 88
F + 41 43 377 66 89
www.ettlersuter.ch
info@ettlersuter.ch

Eingetragen
im Anwaltsregister

Marie Gabrielle Thérèse Budry, 1 bd des Promenades, 1227 Carouges

Beschwerdeführerin 5
(zusammen «die Beschwerdeführerinnen»)

vertreten durch

Dr. Ursula Brunner, Rechtsanwältin, und/oder Martin Looser, Rechtsanwalt,
ettlersuter Rechtsanwälte, Grüngasse 31, Postfach 1323, 8021 Zürich 1
(Zustelladresse)

und/oder

Cordelia Bähr, lic. iur. LL.M. Public Law (LSE), Rechtsanwältin,
bähr ettwein rechtsanwälte, Ekkehardstrasse 6, 8006 Zürich

gegen

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Kochergasse 6, 3003 Bern

Beschwerdegegner

betreffend

Begehren um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz im Sinne von Art. 25*a* VwVG sowie Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK

erheben wir namens und mit Vollmacht der Beschwerdeführerinnen

Beschwerde

gegen die Verfügung des Beschwerdegegners vom 25. April 2017 ("angefochtene Verfügung") und stellen folgende

Rechtsbegehren:

1. Die angefochtene Verfügung sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Die Sache sei an den Beschwerdegegner zurückzuweisen und dieser sei anzuweisen, auf das Gesuch der Gesuchstellerinnen einzutreten und nach Gewährung des rechtlichen Gehörs neu über die im Gesuch gestellten Rechtsbegehren zu entscheiden.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zudem stellen wir folgende

Verfahrensanträge:

1. Es seien die vorinstanzlichen Akten beizuziehen.
2. Den Beschwerdeführerinnen seien die vorinstanzlichen Akten für eine kurze Einsichtnahme zuzustellen.

Formelles

1. Die Unterzeichnenden sind bevollmächtigt. Rechtsanwältin Cordelia Bähr lässt sich für die vorliegende Rechtsschrift von RA Adrian Strütt vertreten.

BO:
- Vollmacht Beschwerdeführer 1 vom 17. Oktober 2016 *Vorakten*
- Vollmacht Beschwerdeführerin 2 vom 19. November 2016 *Vorakten*
- Vollmacht Beschwerdeführerin 3 vom 27. Oktober 2016 *Vorakten*
- Vollmacht Beschwerdeführerin 4 vom 22. Oktober 2016 *Vorakten*
- Vollmacht Beschwerdeführerin 5 vom 27. Oktober 2016 *Vorakten*
- Substitutionsvollmacht Cordelia Bähr vom 2. Mai 2017 *Beilage 1*

2. Die angefochtene Verfügung datiert vom 25. April 2017 und wurde den Unterzeichneten am 26. April 2017 zugestellt. Die Beschwerdefrist ist mit heutiger Postaufgabe der vorliegenden Beschwerde gewahrt.

BO: Verfügung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK vom 25. April 2017 *Beilage 2*

3. Die Beschwerdeführerinnen haben das der angefochtenen Verfügung zugrundeliegende Gesuch vom 25. November 2016 (nachfolgend «Gesuch») aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten im Bereich Klimaschutz an den Bundesrat (Gesuchsgegner 1), das Eidgenössische Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK; Gesuchsgegner 2), das Bundesamt für Umwelt (BAFU; Gesuchsgegner 3) und das Bundesamt für Energie (BFE; Gesuchsgegner 4) gerichtet (zusammen im Folgenden «die Gesuchsgegner»). Im Einklang mit Art. 47 Abs. 6 RVOG und dem entsprechenden Ersuchen der Beschwerdeführerinnen (Gesuch Rz. 16) wurde der Erlass der nachgesuchten Verfügung von den Gesuchsgegner dem UVEK (Beschwerde-

gegner und Gesuchsgegner 2) – und damit dem zuständigen Departement – überlassen. Dementsprechend wird im Rubrum der vorliegenden Beschwerde nur das UVEK, das Urheber der angefochtenen Verfügung ist, als Beschwerdegegner aufgeführt.

Das UVEK (Gesuchsgegner 2 und Beschwerdegegner) ist einerseits den Gesuchsgegnern 3 und 4 vorgesetzt und ihnen gegenüber weisungsbefugt (Art. 7 Abs. 3 RVOV), andererseits gegenüber dem Gesuchsgegner 1 antragsberechtigt (Art. 3 Abs. 2 RVOV). Damit ist das UVEK in diesem Verfahren auch in einer koordinierenden Funktion angesprochen.

4. Die angefochtene Verfügung ist eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG und somit ein zulässiges Anfechtungsobjekt einer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31 VGG; Art. 47 Abs. 1 lit. b VwVG i.V.m. Art. 33 lit. d VGG). Ausnahmen nach Art. 32 VwVG sind nicht gegeben.

5. Die Beschwerdeführerinnen haben das Verfahren vor dem Beschwerdegegner durch ihr Gesuch veranlasst und sind Adressatinnen der angefochtenen negativen Verfügung (Art. 48 Abs. 1 lit. a VwVG). Als solche sind sie ohne weiteres besonders berührt (a.a.O. lit. b) und haben, da auf ihr Begehren um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz im Sinne von Art. 25*a* VwVG sowie Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK durch den Beschwerdegegner nicht eingetreten wurde, ein schutzwürdiges Interesse (a.a.O. lit. c) an der Beurteilung der eingangs gestellten Rechtsbegehren (Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung an die zuständige Behörde, damit diese auf die im Gesuch gestellten Rechtsbegehren eintrete und sie materiell behandle). Die Voraussetzungen von Art. 48 Abs. 1 VwVG sind damit ohne weiteres gegeben und die Beschwerdeführerinnen beschwerdeberechtigt.

Im vorliegenden Zusammenhang ist bereits hier anzumerken, dass die Beschwerdeführerinnen 2 bis 5 75 Jahre oder älter sind (vgl. Gesuch Ziff. 3.5, Gesuchsbeilagen 8 bis 11) und sie damit zu der von den Folgen der Klimaerwärmung am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppe gehören (dazu hinten Ziff. 2.1.2).

6. Für den Beschwerdeführer 1 ist zu den Ausführungen in Rz. 5 zu ergänzen, dass er Beschwerde nach den Regeln der „egoistischen Verbandsbeschwerde" erhebt. Er ist als Verein konstituiert und statutarisch zur Wahrung der Interessen seiner Mitglieder befugt. Insbesondere bezweckt der Verein, sich für die Interessen und das Wohl älterer Frauen, die durch die Klimaerwärmung

einem erhöhten Morbiditäts- und Mortalitätsrisiko ausgesetzt sind, einzusetzen (vgl. Art. 2 Statuten, vgl. Gesuchsbeilage 16). Zur Wahrung der Interessen kann er auch juristische Mittel ergreifen (Art. 3 Statuten).

Die Zahl der Mitglieder des Beschwerdeführers 1 ist seit Einreichung des Gesuchs von 539 auf 772 (Stand 25. Mai 2017) angewachsen. Das aktuelle Durchschnittsalter der Vereinsmitglieder beträgt 72 Jahre. Dieses Alter entspricht aktuell auch dem Median der Vereinsmitglieder, 50% der Mitglieder sind damit 72 Jahre alt oder älter.

BO:
- Mitgliederliste des Vereins KlimaSeniorinnen Schweiz (Namen, Wohnadresse und Altersangabe; Stand 23. November 2016) — *Beilage 17 zu Gesuch*
- Mitgliederliste des Vereins KlimaSeniorinnen Schweiz (Namen, Wohnadresse und Altersangabe; Stand 23. Mai 2017) — *Nachreichung auf erstes Verlangen*

Von der angefochtenen Verfügung des Beschwerdegegners sind die Interessen aller seiner Mitglieder *direkt* betroffen. Als Frauen im Alter von 64 bis 95 gehören sie bereits heute – und mit zunehmendem Alter verstärkt – zu der besonders verletzlichen Gruppe, die *mehr als die Allgemeinheit* von den Folgen der Klimaerwärmung in ihrer Gesundheit und potentiell in ihrem Lebendigsein beeinträchtigt ist. Die Mitglieder des Beschwerdeführers 1 wären daher auch als Einzelpersonen ohne weiteres selbst legitimiert, ihre Interessen mit Beschwerde geltend zu machen (statt vieler BGE 134 I 269, nicht publ. E. 2.2.2). Alle Voraussetzungen der „egoistischen Verbandsbeschwerde" sind damit vorliegend erfüllt und der Beschwerdeführer 1 ist zur Beschwerde berechtigt.

Anzumerken ist, dass bis heute 11'257 Frauen und Männern, die die Aufnahmekriterien des Vereins nicht erfüllen und daher nicht Mitglieder sind, schriftlich ihre Solidarität mit den Beschwerdeführerinnen und ihren Anliegen ausgedrückt haben (Stand 25. Mai 2017).

7. Die Beschwerdeführerinnen rügen die Verletzung von Bundesrecht (insb. Art. 73, Art. 74 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 1 und 2 BV; Art. 29 Abs. 1 BV sowie Art. 30 Abs. 1 VwVG) sowie völkerrechtlicher Bestimmungen (insb. Art. 2 und Art. 8 EMRK sowie Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK) durch die angefochtene Verfügung. Sie bringen damit zulässige Rügen gemäss Art. 49 VwVG vor.

8. Das Gesuch, in dem die dort gestellten Rechtsbegehren (wiedergegeben hinten Ziff. 2.2.1) ausführlich begründet wurden, stützt sich auf zahlreiche und teils umfangreiche Beweisofferten. Soweit nachfolgend auf Stellen des Gesuchs verwiesen wird, bezieht sich der Verweis auf alle dort angegebenen Beweisofferten.

Materielles

1. Prozessgeschichte und dem Verfahren zugrundeliegender Sachverhalt

1.1 Vorbemerkungen

9. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, dass Ziele und Massnahmen des schweizerischen Klimaschutzrechts sowie seine Umsetzung ungenügend sind. Dies in einem Ausmass, das die Beschwerdeführerinnen 2 bis 5 sowie sämtliche Mitglieder des Beschwerdeführers 1 in ihrer Gesundheit und ihrem Lebendigsein schwerwiegend beeinträchtigt oder mindestens gefährdet.

Dieses Ungenügen verletzt insbesondere Grund- bzw. Menschenrechte der schweizerischen Bundesverfassung (BV) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie in der BV verankerte umweltrechtliche Grundprinzipien.

Weil insbesondere auch Garantien der EMRK verletzt sind, besteht ein völkerrechtlich begründeter Anspruch auf Zugang zum Gericht.

Die Beschwerdeführerinnen haben aus diesen Gründen beim Bund ein Begehren um *Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz und den Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 25a VwVG sowie Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK* eingereicht und die Verletzung von Art. 10 BV, Art. 73 und Art. 74 Abs. 2 BV sowie Art. 2 und Art. 8 EMRK gerügt. Als von den Auswirkungen der Klimaerwärmung nachweislich besonders in Mitleidenschaft gezogene Bevölkerungsgruppe verlangen sie, der Bund habe Handlungen vorzunehmen, die die Klimaerwärmung begrenzen, bzw. die im Gesuch benannten Unterlassungen einzustellen, die zur Folge haben, dass der Klimaerwärmung nicht mit den nötigen Mitteln entgegengewirkt wird. Die Beschwerdeführerinnen wollen damit darauf hinwirken, dass die Folgen der Klimaerwärmung *sie als Angehörige ei-*

ner besonders verletzlichen Gruppe nicht noch stärker in ihrem Lebendigsein und ihrer Gesundheit beeinträchtigen.

Sie verlangen vom Beschwerde- bzw. von den Gesuchsgegner *nicht den Erlass generell-abstrakter Regelungen,* sondern Handlungen im Rahmen des *Vor*verfahrens der Rechtsetzung sowie den korrekten *Vollzug* und die *tatsächliche Umsetzung des geltenden Rechts* (dazu hinten Rz. 62).

Auf dieses Gesuch *trat der Beschwerdegegner* mit Verfügung vom 25. April 2017 *nicht ein.* Mit der vorliegenden Beschwerde fechten die Beschwerdeführerinnen diesen Nichteintretensentscheid an.

1.2 Prozessgeschichte

10. Die Beschwerdeführerinnen reichten am 25. November 2016 ein an die Gesuchsgegner gerichtetes Gesuch im Sinne von Art. 25*a* VwVG sowie Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK ein.

BO: • Gesuch der Beschwerdeführerinnen um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz vom 25. November 2016 *Vorakten*

11. Das Gesuch verlangt vom Bund bzw. den Gesuchsgegnern, die verfassungs- und EMRK-widrigen Unterlassungen betreffend die Verminderung der Emissionen von Treibhausgasen (THG) einzustellen und dass die Gesuchsgegner in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen zu den Begehren im Einzelnen (vgl. Rz. 25) im Sinne von Art. 25*a* VwVG eine Verfügung über einen Realakt erlassen. Positiv formuliert verlangen die Beschwerdeführerinnen, dass die Gesuchsgegner im Hinblick auf den Schutz von Leben und Gesundheit der Beschwerdeführerinnen alle für die Schweiz aufgrund ihrer verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen gebotenen (Art. 10 BV in Verbindung mit Art. 73 und 74 Abs. 2 BV sowie Art. 2 und 8 EMRK) und aufgrund der wissenschaftlichen Grundlagen nötigen (Ziff. 2.1.1) Handlungen zur Verhinderung einer katastrophalen Entwicklung der Erderwärmung ergreifen.

12. Der Beschwerdegegner erliess als Antwort auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen am 25. April 2017 die hier angefochtene Verfügung mit dem Entscheid, auf das Gesuch nicht einzutreten.

13. Er erliess diese Verfügung, ohne dies ausdrücklich auszuführen, entsprechend dem Begehren der Beschwerdeführerinnen und im Einklang mit Art. 47 Abs. 6 RVOG, im Namen aller Gesuchsgegner (vgl. Rz. 3).

14. Seinen Entscheid begründete der Beschwerdegegner in erster Linie damit, die Beschwerdeführerinnen seien bezüglich des mit dem Gesuch gerügten behördlichen Verhaltens – alles Unterlassungen – in ihren Rechten und Pflichten nicht im Sinne von Art. 25*a* VwVG berührt. Mit der im Gesuch dargelegten, detaillierten Argumentation zur Legitimation der Beschwerdeführerinnen setzte er sich nicht näher auseinander. In den weiteren Erwägungen verneinte der Beschwerdegegner zudem – ebenfalls ohne auf die entsprechenden Ausführungen der Beschwerdeführerinnen und insbesondere auch ohne auf die Argumentation zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK einzugehen – das Vorliegen der Voraussetzungen für einen Anspruch auf wirksame Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK.

15. Die vorliegende Beschwerde beschränkt sich dementsprechend auf die verfahrensrechtlichen Aspekte des *Vorliegens der Eintretensvoraussetzungen* von Art. 25*a* VwVG und der Verfahrensgarantien von Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK in Verbindung mit Art. 10 BV sowie Art. 2 und Art. 8 EMRK und der *Verweigerung des rechtlichen Gehörs* i.S.v. Art. 29 Abs. 2 BV.

2. Rechtliches

2.1 Dem Verfahren zugrundeliegender Sachverhalt

2.1.1 Betreffend Klimaerwärmung und Klimaschutz allgemein

16. Im vierten Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change[1] (IPCC[2]; deutsch der «Weltklimarat») aus dem Jahre 2007 ist festgehalten,

---

[1] GUPTA S./TIRPAK D.A./BURGER N./GUPTA J./HÖHNE N./BONCHEVA A.I./KANOAN M./KOLSTAD C./KRUGER A./MICHAELOWA A./MURASE S./PERSHING J./SAIJO T./SARI A., Policies, Instruments and Co-operative Arrangements. In Climate Change 2007: Mitigation, Cambridge and New York, S. 776 Box 13.7.

[2] Das IPCC wurde im Rahmen der Vereinten Nationen geschaffen, um objektive wissenschaftliche Grundlagen zur Klimaerwärmung sowie ihren politischen und ökonomischen Auswirkungen bereitzustellen. Der IPCC ist zugleich zwischenstaatlicher Ausschuss mit 195 Mitgliedstaaten und wissenschaftliches Gremium. Er trägt die Ergebnisse Tausender Studien zusammen und bewertet diese aus kritischer wissenschaftlicher Sicht in seinen regelmässig erscheinenden Sachstandsberichten, denen alle Mitgliedsstaaten des IPCC zustimmen müssen, weshalb ihnen ein besonderes Gewicht zukommt (www.ipcc.ch/organization/organization.shtml).

dass Industrieländer wie die Schweiz (sog. Annex I-Staaten), um das *2-Grad-Ziel* mit einer Wahrscheinlichkeit von über 66% einzuhalten, bis zum Jahr 2020 ihre THG-Emissionen *um 25% bis 40%* gegenüber dem Jahr 1990 zu reduzieren haben.[3] Diese Berechnungen hat die Schweiz anerkannt (vgl. Gesuch Rz. 59).[4]

17. Im fünften Sachstandsbericht des IPCC finden sich sieben Arten von Lastenteilungen (sog. effort-sharing),[5] wobei für die Einhaltung des *2-Grad-Ziels* mit 66%-Wahrscheinlichkeit

- bis 2030 von OECD-1990-Ländern je nach Lastenteilung Reduktionen von *mindestens 40% bis weit über 100% gegenüber 2010 im Inland* erbracht werden müssen (für den Durchschnitt aller Lastenteilungsarten wird eine Reduktion von 50% bis 2030 angegeben[6]);
- bis 2050 von OECD-1990-Ländern bei allen Lastenteilungsarten Reduktionen von mindestens 80% bis 95% gegenüber 2010 erbracht werden müssen.[7] Damit wird der im vierten Sachstandsbericht angegebene Zielwert für Annex-I-Länder von 80% bis 95% bis 2050[8] direkt bestätigt.

18. Beide Vorgaben gelten für die Einhaltung einer Maximal-Konzentration von 450 ppm CO_2eq bis 2100, mit der nach bestem Wissensstand eine Wahrscheinlichkeit von 66% für die Einhaltung des 2-Grad-Ziels gegeben ist. Die im Dezember 2015 im Rahmen des Pariser Übereinkommens neu festgelegten, ambitiöseren, weil tiefer angesetzten Zielsetzungen von «*deutlich unter 2*

---

[3] Vgl. Art. 3.1 UNFCCC und Art. 4.4 Pariser Übereinkommen vom 12. Dezember 2015. Entwickelte Staaten erklären, dass sie im Kampf gegen den Klimawandel eine Führungsrolle übernehmen.

[4] CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE UNFCCC, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session 2010, Decision 1/CMP.6; vgl. auch BBl 2009 7433, 7446, sowie BBl 2011 2075, 2130.

[5] Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, forty-second session, Bonn 1-11 June 2015, Report on the structured expert dialogue on the 2013-2015 review, FCCC/SB/2015/INF.1, S. 136; CLARKE L./JIANG K./AKIMOTO K./BABIKER M./BLANFORD G./FISHER-VANDEN K./HOURCADE J.-C./KREY V./KRIEGLER E./LÖSCHEL A. /MCCOLLUM D./PALTSEV S./ROSE S./SHUKLA P.R./TAVONI M./VAN DER ZWAAN B.C.C. AND VAN VUUREN D.P., 2014: Assessing Transformation Pathways, in: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, Figure 6.7, S. 458.

[6] CLARKE et al. (Fn. 5), S. 460.

[7] CLARKE et al. (Fn. 5), S. 460. Angaben im Vergleich zu 2010 für das 20ste bis 80ste Perzentil, d.h. Überschreitungen von 100% werden auch angezeigt.

[8] GUPTA et al. (Fn. 1), S. 776 Box 13.7.

Grad Celsius» und *«möglichst 1.5 Grad Celsius»* (Art. 2 Abs. 1 Bst. a Pariser Übereinkommen) verlangen allerdings eine Stabilisierung der Konzentration auf einem tieferen Niveau (vgl. Gesuch Ziff. 4.2.2.1).

19. Als verfassungs- und EMRK-widrig (vgl. hinten Ziff. 2.2.2) rügen die Beschwerdeführerinnen einerseits das in Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz zu tief angesetzte Emissionsreduktions*ziel* von minus 20% gegenüber 1990 für das Jahr 2020 sowie das derzeit im Vorverfahren der Gesetzgebung bis 2030 gemäss Art. 3 der Vernehmlassungsvorlage vom 31. August 2016[9] zu tief entworfene inländische Emissionsreduktions*ziel* von 30% (die restlichen Reduktionen zur Erreichung des Gesamtziels von 50% dürfen im Ausland erbracht werden). Diese Ziele genügen klar nicht zur Erreichung des 2-Grad-Ziels und schon gar nicht für eine Erreichung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels». Vgl. Gesuch Ziff. 4.2.2. und 4.2.3 sowie Ziff. 4.3.3 und 4.3.5.

Andererseits rügen sie die ungenügenden Reduktions*massnahmen* insbesondere in den Bereichen Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft (Gesuch Ziff. 4.3.2 und 4.3.4). Aus dem im August 2016 erschienenen Erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage Klimapolitik der Schweiz geht basierend auf der neusten Datenlage klar hervor, dass sich eine Verfehlung des gemäss Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz geltenden 20%-Ziels bis 2020 deutlich abzeichnet.[10] Werden nicht vor 2020 weitere Massnahmen ergriffen, würden sich die Emissionen bis 2020 lediglich um 12.3% reduzieren. Insbesondere in den Sektoren Verkehr und Gebäude, aber auch Landwirtschaft liegt noch ein grosses Reduktionspotenzial, das bis anhin nicht genügend ausgeschöpft wird (vgl. Gesuch Ziff. 8.3.3. und 8.5.3).

20. Die Beschwerdeführerinnen rügen jedoch nicht nur die ungenügenden Reduktionsmassnahmen hinsichtlich des aktuellen Ziels für 2020, sondern umso mehr hinsichtlich der höheren, verfassungs- und völkerrechtskonformen Ziele für 2030 und 2050. Der vom Beschwerdegegner für die Zielerreichung mitein-

---

[9] Vernehmlassungsvorlage des UVEK zum Entwurf des CO_2-Gesetzes vom 31. August 2016 (https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/recht/vernehmlassungen/vernehmlassung-vom-31-08-2016-30-11-2016-ueber-die-zukuenftige-k/unterlagen-fuer-die-vernehmlassung-vom-31-08-2016-30-11-2016-ueb.html).

[10] UVEK, Klimapolitik der Schweiz, Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, 31. August 2016, S. 29 (https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/recht/vernehmlassungen/vernehmlassung-vom-31-08-2016-30-11-2016-ueber-die-zukuenftige-k/unterlagen-fuer-die-vernehmlassung-vom-31-08-2016-30-11-2016-ueb.html).

geplante Zukauf von ausländischen Emissionsreduktionen (20% von insgesamt 50% bis 2030) ist keine valable Option, sondern schiebt Reduktionsanstrengungen, die die Schweiz mittelfristig selbst erbringen muss, hinaus und riskiert damit in hohem Masse, dass die Schweiz immer weiter vom 2-Grad-Pfad und erst Recht vom «deutlich unter 2-Grad-Pfad» abkommt. Zur ungenügenden Schweizer Klimapolitik im Einzelnen sowie zum Reduktionspotenzial wird an dieser Stelle auf die entsprechenden detaillierten Ausführungen unter Ziff. 4.3 des Gesuchs verwiesen.

21. In der angefochtenen Verfügung äussert sich der Beschwerdegegner unter dem Titel «B. Einleitende Bemerkungen» zur aktuellen Schweizer Klimapolitik. Mit diesem längsten Teil der angefochtenen Verfügung scheint der Beschwerdegegner trotz seinem Nichteintreten auf das Gesuch aufzeigen zu wollen, dass die Sorgen der Beschwerdeführerinnen ernst genommen werden. Der Beschwerdegegner begnügt sich jedoch damit, in diesem Abschnitt in beschönigender Weise auf die laufenden Anstrengungen und das in den letzten Jahren Erreichte hinzuweisen und die Herausforderungen sowie Schwierigkeiten bei der aktuellen und künftigen Klimapolitik hervorzuheben. Der Abschnitt enthält keine wirkliche Auseinandersetzung mit den von den Beschwerdeführerinnen im Gesuch vorgebrachten und dokumentierten Rügen. Auf diese wird höchstens indirekt Bezug genommen. Bemerkenswert ist, dass der Beschwerdegegner *immerhin ausdrücklich anerkennt, dass die Reduktionen geringer ausfallen als erhofft* (vgl. S. 6 unten der angefochtenen Verfügung). Im Übrigen aber sollen verstärkte Reduktionsleistungen höchstens im Gleichschritt mit der (ebenfalls säumigen) Staatengemeinschaft in Frage kommen.

2.1.2 Betreffend Auswirkungen von Hitzeperioden auf die Beschwerdeführerinnen im Besondern

22. Eine der Folgen der Klimaerwärmung besteht darin, dass die Wahrscheinlichkeit für gefährliche Hitzeperioden ansteigt. Hitzetage sind zu mehr als der Hälfte durch die Klimaerwärmung verursacht.[11] Die Wahrscheinlichkeit, dass eine spezifische Hitzeperiode auf die Klimaerwärmung zurückgeführt werden

---

[11] FISCHER ERICH, Hitzetage zu mehr als der Hälfte wegen des Klimawandels, 2015, www.ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2015/04/hitzetage-zu-mehr-als-der-haelfte-wegen-des-klimawandels.html.

kann, liegt bei 75%.[12] Hitzeperioden wie im Sommer 2003 werden sich immer öfter wiederholen[13] – die Sommer 2015 und 2016 zeigen es. Schweizer Klimaforscher haben 2005 modelliert, dass in Europa in rund 70 Jahren jedes zweite Jahr mit einer Hitzewelle in der Dimension von 2003 gerechnet werden muss, falls die Klimaerwärmung nicht genügend eingedämmt wird – der Hitzesommer 2003 würde zum Durchschnittssommer. Damit steige auch die Wahrscheinlichkeit für noch heissere Sommer deutlich an.[14]

23. Die Beschwerdeführerinnen sind eine von den Folgen der Klimaerwärmung besonders betroffene und verletzliche Bevölkerungsgruppe («most vulnerable group»). Wissenschaftliche Studien bestätigen den statistischen Befund, dass ältere Menschen wie die Beschwerdeführerinnen – insbesondere ab 75 Jahren – hinsichtlich Mortalität und Gesundheitsbeeinträchtigungen am stärksten von der Hitze betroffen sind.[15] Innerhalb dieser Altersgruppe sind Frauen laut einer Studie zum Hitzesommer von 2003 noch mehr betroffen als Männer.[16] Die vom BAFU 2016 in einem Bericht ausgewerteten Erkenntnisse zum Hitzesommer 2015 bestätigen die besondere Betroffenheit älterer Personen. Laut dem Bericht sind bei den Frauen die zusätzlichen Todesfälle im Vergleich zum Hitzesommer 2003 zwar zurückgegangen, bei den Männern sind sie hingegen in beiden Jahren praktisch gleich geblieben. Hinsichtlich der vermuteten Gründe für diese Veränderungen wird auf die Diskussion im oben zitierten Bericht des BAFU verwiesen.[17]

---

[12] FISCHER ERICH/KNUTTI RETO, Anthropogenic contribution to global occurrence of heavy-precipitation and high-temperature extremes, Nature Climate Change, 27. April 2015, S. 1, 3 und 5.

[13] BAG UND BAFU, Schutz bei Hitzewelle, Vorsorge treffen - Todesfälle verhindern, Bern 2007, S. 1; BAFU, Der Klimawandel ist bereits sichtbar, www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/dossiers/klimakonferenz-cop21-von-paris--abkommen-ueber-die-international/der-klimawandel-ist-bereits-sichtbar.html.

[14] ProClim-Forum for Climate and Global Change, Hitzesommer 2003, Synthesebericht, Bern 2005, S. 22.

[15] SMITH KIRK R./ WOODWARD ALISTAIR/ CAMPBELL-LENDRUM DIARMID, CHADEE DAVE D./ HONDA YASUSHI, LIU QIYONG, OLWOCH JANE M./REVICH BORIS/SAUERBORN RAINER, 2014: Human health: impacts, adaptation, and co-benefits, in: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, USA, 709-754, S. 721; BAG und BAFU, Schutz bei Hitzewelle, Vorsorge treffen – Todesfälle verhindern, Bern, 2007, S. 4.

[16] ROBINE JEAN-MARIE/CHEUNG SIU LAN/LE ROY SOPHIE/VAN OYEN HERMAN/HERRMANN FRANÇOIS R., Report on excess mortality in Europe during summer 2003, Februar 2007, S. 12.

[17] BAFU, Hitze und Trockenheit im Sommer 2015, Auswirkungen auf Mensch und Umwelt, Bern 2016, S. 86.

24. Die Beschwerdeführerinnen sind wie oben Rz. 6 ausgeführt Frauen im Alter zwischen 64 bis 95 Jahren (Durchschnittsalter 72 Jahre, Median der Mitglieder des Beschwerdeführers 1 72 Jahre, Stand 25. Mai 2017).

Aufgrund ihres Alters gehören sie zur verletzlichsten Bevölkerungsgruppe und sind damit besonders von den Folgen der Klimaerwärmung betroffen. Insbesondere die mit der Klimaerwärmung verbundene Häufung von Hitzeperioden setzte ältere Frauen nachweislich wesentlich höheren gesundheitlichen Risiken aus. Leben und Gesundheit älterer Frauen werden durch vermehrte Hitzeperioden wesentlich stärker beeinträchtigt als dies für die restliche Bevölkerung zutrifft.

2.2 Zum Gesuch, auf das der Beschwerdegegner nicht eingetreten ist

2.2.1 Rechtsbegehren gemäss Gesuch vom 25. November 2016

25. Die Beschwerdeführerinnen verlangen mit ihrem Gesuch vom 25. November 2016 von den Gesuchsgegnern im Einzelnen (siehe Rechtsbegehren auf S. 3 – 6 des Gesuchs):

1. *Es haben die Gesuchsgegner in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Handlungen vorzunehmen, die nötig sind, um die Treibhausgasemissionen bis 2020 so zu reduzieren, dass der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» für die maximale Erderwärmung, eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, und damit die diesem Ziel entgegenstehenden widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:*
   a. *habe der Gesuchsgegner 1 die Aufgaben des Bundes im Sinne von Art. 74 Abs. 1 BV und deren Erfüllung im Klimabereich mit dem aktuellen Klimaziel*
      - auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen in Art. 74 Abs. 2 BV und 73 BV sowie mit der staatlichen Schutzpflicht nach Art. 10 Abs. 1 BV
      - sowie Art. 2 und 8 EMRK

      zu überprüfen und für die Zeit bis 2020 ohne Verzug eine neue Lösung zu entwickeln, mit welcher der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, wobei sich eine solche

Lösung im Bereich von mindestens 25% Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber 1990 zu bewegen hat;

b. *habe der Gesuchsgegner 1 gegenüber dem Parlament wie auch gegenüber der Öffentlichkeit zu kommunizieren, dass zur Einhaltung der staatlichen Schutzpflichten der Schweiz und zur Einhaltung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips bis 2020 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen geboten ist, die dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht was eine inländische Treibhausgas-Reduktion bis 2020 von mindestens 25% gegenüber 1990 verlangt;*

c. *haben die Gesuchsgegner 1, 2 oder 3 ohne Verzug durch Bundesrats-, Departements- oder Amtsentscheid ein Vorverfahren der Gesetzgebung auszulösen mit dem Ziel eines Ziff. 1a entsprechenden Emissionsreduktionsziels;*

d. *habe der Gesuchsgegner 1 im Rahmen von Ziff. 1c das Parlament in der Botschaft darüber zu informieren, dass mit dem neuen Vorschlag zum Emissionsreduktionsziel die Verfassungs- und EMRK-Widrigkeit beseitigt wird.*

2. *Es haben die Gesuchsgegner in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Reduktionsmassnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um das Treibhausgas-Reduktionsziel im Sinne von Ziff. 1, d.h. mindestens 25% Treibhausgasreduktion gegenüber 1990 bis 2020, zu erreichen, und damit die widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:*

   a. *habe der Gesuchsgegner 1 im Rahmen von Ziff. 1a Massnahmen zur Zielerreichung zu prüfen;*

   b. *habe der Gesuchsgegner 1 im Rahmen von Ziff. 1b entsprechende Massnahmen zur Zielerreichung zu kommunizieren*

   c. *haben die Gesuchsgegner 1, 2 oder 3 im Rahmen von Ziff. 1c Massnahmen zur Zielerreichung in das Vorverfahren der Gesetzgebung einzuschliessen.*

3. *Es haben die Gesuchsgegner in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Handlungen vorzunehmen, die nötig sind, um die Emissionen bis*

2030 so zu reduzieren, dass der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» für die maximale Erderwärmung, eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, und damit die diesem Ziel entgegenstehenden widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:

a. *haben die Gesuchsgegner 1, 2 oder 3 im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung sämtliche Handlungen vorzunehmen, die dazu führen, dass der Beitrag der Schweiz an das «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter an das mindestens 2-Grad-Ziel, im Inland erreicht wird, was eine inländische Reduktion der Treibhausgasemissionen der Schweiz bis 2030 gegenüber 1990 um mindestens 50% verlangt;*

b. *haben die Gesuchsgegner 1, 2 oder 3 sämtliche Reduktionsmassnahmen in das Vorverfahren der Gesetzgebung einzuschliessen, die nötig sind, um das Treibhausgas-Reduktionsziel im Sinne von Ziff. 3a zu erreichen.*

4. *Es haben die Gesuchsgegner in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Reduktionsmassnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um das aktuelle Treibhausgas-Reduktionsziel von 20% zu erreichen, und damit die widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:*

a. *habe der Gesuchsgegner 3 ohne Verzug die Berichterstattung der Kantone über ihre technischen Massnahmen zur Verminderung der CO2-Emissionen von Gebäuden einzuholen;*

b. *habe der Gesuchsgegner 3 zu prüfen, ob die kantonale Berichterstattung Angaben über die getroffenen und geplanten CO2-wirksamen Massnahmen und deren Wirkung enthält sowie die Entwicklung der CO2-Emissionen der Gebäude auf dem Kantonsgebiet aufzeigt, und nötigenfalls Nachbesserung zu verlangen;*

c. *habe der Gesuchsgegner 3 zu überprüfen, ob die Kantone dabei sind, Gebäudestandards für Neu- und Altbauten zu erlassen, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen;*

d. *haben die Gesuchsgegner 1, 2 und 3 bei negativem Prüfungsresultat gemäss Ziff. 4c die nötigen Massnahmen gegenüber den entsprechenden Kantonen zu ergreifen; nötigenfalls sind Handlungen vorzunehmen, die darauf gerichtet*

sind, auf Bundesebene Gebäudestandards für Neu- und Altbauten, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen, zu erlassen;

e. *habe der Gesuchsgegner 2 bei einer Verfehlung des sektoriellen Zwischenziels 2015 im Gebäudebereich zu analysieren, wo kantonaler Verbesserungsbedarf besteht, und dem Gesuchsgegner 1 weitere wirksame Massnahmen vorzuschlagen;*

f. *haben die Gesuchsgegner 1, 2 und 3 Handlungen vorzunehmen, die auf eine raschere Erhöhung der CO2-Abgabe auf Brennstoffen zielen;*

g. *habe der Gesuchsgegner 4 von Importeuren von Personenwagen dem tatsächlichen Ausstoss entsprechende Messungen von CO2-Emissionen von Personenwagen einzufordern;*

h. *habe der Gesuchsgegner 2 angesichts des voraussichtlichen Verfehlens des sektoriellen Zwischenziels 2015 im Verkehrsbereich unverzüglich weitere wirksame Massnahmen auszuarbeiten und dem Gesuchsgegner 1 vorzuschlagen; insbesondere habe der Gesuchsgegner 1 Handlungen zur Förderung der Elektromobilität vorzunehmen, oder aber nachzuweisen, dass das sektorielle Zwischenziel in Art. 3 Abs. 2 CO2-Verordnung auch ohne eine solche Förderung erreicht werden kann, und haben die Gesuchsgegner 1, 2 und 3 Handlungen vorzunehmen, die auf eine Erhöhung des Kompensationssatzes für die Kompensation von CO2-Emissionen aus Treibstoffen gerichtet sind;*

i. *habe der Gesuchsgegner 1 in umfassender Weise die Wirksamkeit der Massnahmen nach dem CO2-Gesetz und die Notwendigkeit weiterer Massnahmen zu überprüfen, dem Parlament über die Ergebnisse seiner Evaluation Bericht zu erstatten und unverzüglich Schritte einzuleiten, die notwendigen Massnahmen noch für die Periode bis 2020 umzusetzen.*

5. *Eventualiter zu Ziff. 1, 2, 3 und 4 sei festzustellen, dass die jeweiligen Unterlassungen widerrechtlich sind.*

2.2.2 Die mit dem Gesuch vom 25. November 2017 gerügten Verfassungs- und Völkerrechtsverletzungen

2.2.2.1 Verfassungsverletzungen

26. Die Beschwerdeführerinnen begründen in ihrem Gesuch, dass die gerügten Unterlassungen neben dem Nachhaltigkeitsprinzip (Art. 73 BV) sowie dem Vorsorgeprinzip (Art. 74 Abs. 2 BV) insbesondere ihr Recht auf Leben (Art. 10 BV) verletzen. Das Recht auf Leben schützt den Zustand des Lebendigseins.[18] Als Beeinträchtigung gilt nicht nur die Tötung, sondern bereits die Gefährdung des Lebens.[19] Das Recht auf Leben enthält entsprechend auch einen *Leistungsanspruch*, beispielsweise in Situationen, in denen das Leben nicht wegen einer akuten Notlage, sondern längerfristig durch Krankheit bedroht ist.[20] Insbesondere umfasst das Recht auf Leben staatliche Schutzpflichten der Schweiz.[21] Heute gehört eine hinreichende Umweltschutzgesetzgebung zu den unabdingbaren Vorkehren, welche der Staat zum Schutz des Lebens treffen muss.[22]

27. Damit staatliche Schutzpflichten tatsächlich zum Tragen kommen, muss entweder bereits eine konkrete Grundrechtsbeeinträchtigung (d.h. mindestens eine Gefährdung des Lebens) vorliegen oder aber eine solche mindestens mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen.[23]

28. Mit dem Klimawandel drohen vielerlei Gefährdungen des Lebens: namentlich aufgrund von Naturkatastrophen wie Hitzeperioden[24], Hochwassern[25], Erdrutschen, schmelzendem Permafrost und damit einhergehenden Felsstürzen und

---

[18] TSCHENTSCHER AXEL, Art. 10 BV, in: WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 10, N 9.
[19] TSCHENTSCHER (Fn. 18), Art. 10, N 10; SCHEFER MARKUS, Beeinträchtigung von Grundrechten, in: MERTEN DETLEF/PAPIER HANS-JÜRGEN (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII-2, Heidelberg 2007, S. 159.
[20] TSCHENTSCHER (Fn. 18), Art. 10, N 17.
[21] TSCHENTSCHER (Fn. 18), Art. 10, N 18.
[22] MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und UNO-Pakete, 2008, Art. 10 Abs. 1, N 54.
[23] WALDMANN BERNHARD, Art. 35 BV, in: WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 35, N 43.
[24] BAG UND BAFU (Fn. 13), S. 1; FISCHER (Fn. 11).
[25] BAFU (Fn. 13).

Murgängen[26], Beeinträchtigungen der Wasser-, Boden- und Luftqualität[27] sowie der Ausbreitung von Schadorganismen und Krankheiten[28], etc. Solche Gefährdungen haben sich in der Vergangenheit insbesondere im Gefolge von Hitzeperioden bereits verwirklicht (vgl. dazu vorne Rz. 23): So führte in der Schweiz der Hitzesommer 2003 zu fast 1'000 zusätzlichen Todesfällen;[29] in Europa sind im Sommer 2003 rund 70'000 mehr Menschen gestorben als üblicherweise im gleichen Zeitraum;[30] auch im Hitzesommer 2015 waren im Juli in der Schweiz mindestens 267 hitzebedingte zusätzliche Todesfälle zu verzeichnen.[31] Es besteht somit gemäss dem verfassungsmässig geschützten Recht auf Leben im Zusammenhang mit dem Klimawandel eine staatliche Schutzpflicht, alle nötigen Vorkehren zum Schutz des Lebens der Beschwerdeführerinnen zu treffen.

29. Für das Nichtwahrnehmen der staatlichen Schutzpflicht gibt es keinerlei Rechtfertigungsgründe:

- Es stehen geeignete Massnahmen zum Schutz der betroffenen Bevölkerung zur Verfügung (z.B. CO_2-Abgabe auf Treibstoff oder ein Öl- und Gasheizungsverbot; vgl. dazu Gesuch Ziff. 5.4.2.1).
- Es besteht kein entgegenstehendes öffentliches Interesse, weil jeder Einzelne von den lebensgefährdenden Folgen des Klimawandels betroffen sein könnte. Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht überwiegen die Interessen an einer Einhaltung der Klimaschutzziele, weil sich zum einen die soziale Wohlfahrt bei jeder zusätzlichen emittierten Tonne CO_2 wesentlich reduziert[32] und weil zum anderen die Schweiz

---

[26] BAFU, Naturgefahren und Klimawandel, www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/naturgefahren/fachinformationen/gefahrenprozesse/naturgefahren-und-klimawandel.html.
[27] BAFU (Fn. 13).
[28] BAFU (Fn. 13).
[29] BAG UND BAFU (Fn. 13), S. 1.
[30] SPIEGEL ONLINE, Statistik-Studie: Hitze-Sommer 2003 hat 70.000 Europäer getötet, www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/statistik-studie-hitze-sommer-2003-hat-70-000-europaeer-getoetet-a-473614.html.
[31] MÜNZEL THOMAS, Allein im Juli gab es in der Schweiz rund 300 Hitzetote, Der Landbote 12. August 2015; vgl. auch BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS, Mehr Todesfälle bei den älteren Menschen wegen Grippewelle und Hitzesommer 25.02.2016.
[32] MOORE FRANCES C./DIAZ DELAVANE B., Temperature impacts on economic growth warrant stringent mitigation policy, Nature Climate Change 2015 127, S. 128.

ihren CO_2-Ausstoss drastisch senken kann, ohne die Wirtschaft überhaupt zu belasten[33] (vgl. dazu Gesuch Ziff. 5.4.2.2).

- Das zu niedrige Schweizer Emissionsziel kann nicht damit gerechtfertigt werden, dass andere Staaten ebenfalls zu tiefe Ziele festsetzen: Für die staatliche Schutzpflicht ist nicht relevant, ob diese auf die Klimaerwärmung zurückzuführenden Gefährdungen wie auch die Klimaerwärmung an sich alleine von der Schweiz oder zusammen mit ihr auch von Drittstaaten verursacht sind (vgl. dazu Gesuch Ziff. 5.4.2.3).
- Ebenso wenig fällt ins Gewicht, dass die Schweiz ein vergleichsweise kleiner Staat ist. Denn die vom IPCC zur Zielerreichung berechneten Reduktionsleistungen können überhaupt nur dann zur Einhaltung des 2-Grad-Ziels führen, wenn *sämtliche* angesprochenen Vertragsparteien diesen nachkommen; hierzu überzeugend die Argumentation in *Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands, Rn. 4.79*[34] (vgl. dazu Gesuch Ziff. 5.4.2.4).

2.2.2.2 Konventionsverletzungen

30. Die gerügten Unterlassungen stellen zudem auch eine Verletzung der EMRK-Rechte der Beschwerdeführerinnen dar, namentlich ihres Rechts auf Leben sowie ihres Rechts auf Gesundheit und körperliche Integrität, die durch die Art. 2 und Art. 8 EMRK geschützt sind.

31. Bezüglich Art. 2 EMRK (Recht auf Leben) hat der EGMR eine grundsätzliche positive Schutzpflicht des Staates bis anhin verschiedentlich im Kontext von *gefährlichen Aktivitäten* angenommen, so bei radioaktiver Strahlung[35] oder

---

[33] THALMANN PHILIPPE/MÜHLBERGER DE PREUX CORNÉLIA, Tief greifende Dekarbonisierung: Der Weg in eine kohlenstoffarme Ära, Umwelt (Zeitschrift des BAFU) 2016 42, S. 43.

[34] *Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands* C/09/456689 / HA ZA 13-1396 vom 24. Juni 2015, Rn. 4.79: «(...) more reduction measures have to be taken on an international level. **It compels all countries**, including the Netherlands, **to implement the reduction measures to the fullest extent as possible**. The fact that the amount of the Dutch emissions is small compared to other countries does **not affect the obligation to take precautionary measures** in view of the State's obligation to exercise care. **After all, it has been established that any anthropogenic greenhouse gas emission, no matter how minor, contributes to an increase of CO2 levels in the atmosphere and therefore to hazardous climate change**» (Hervorhebungen hinzugefügt).

[35] *L.C.B. v. the United Kingdom*, Dossiernummer 23413/94, Paragraph 36.

Abfallentsorgungsanlagen.[36] Auch in Bezug auf die ungenügende staatliche Prävention von *Umweltkatastrophen* hat der EGMR bereits verschiedentlich eine Verletzung von Art. 2 EMRK festgestellt, so in Bezug auf den mangelnden Schutz vor Schlammlawinen[37] und Überschwemmungen.[38] Kürzlich befand der Gerichtshof, dass einem Staat auch eine Schutzpflicht zukommt in Bezug auf Lebensgefahren, die auf Erdbeben zurückgehen.[39]

32. Im Unterschied zu den genannten Fällen betreffend Erdbeben (das Bestehen einer «Erdbebenrisikozone» hat für die Begründung einer Schutzpflicht genügt), Atomkraftwerken, Überschwemmungen und Schlammlawinen (sog. *sudden* onset disasters) ist die Klimaerwärmung und die mit ihr verbundene starke Zunahme von Hitzeperioden in der Schweiz kein Ereignis, das *vielleicht* oder *wahrscheinlich* irgendwann einmal eintreten könnte. Es ist vielmehr aufgrund umfangreicher *wissenschaftlicher Arbeiten erstellt, dass die menschenverursachte Klimaerwärmung* im Sinne eines «*slow onset disasters*» nicht nur wahrscheinlich, sondern *bereits im Gange und damit real ist* (vorne Rz. 22). Die übermässige Emission von THG gefährdet das Lebendigsein der verletzlichen Bevölkerungsgruppe der älteren Frauen in klar vorhersehbarer und vom Beschwerdegegner und den Gesuchsgegnern insgesamt tatsächlich auch vorhergesehener Weise (vgl. vorne Rz. 23).

33. Der Staat ist zur Wahrnehmung seiner Schutzpflicht gehalten, Beeinträchtigungen des Rechts auf Leben durch Umweltkatastrophen *präventiv* zu verhindern. Dazu hat er insbesondere die nötigen Rechtsgrundlagen[40] und die nötige Administration zu schaffen.[41]

---

[36] *Öneryildiz v. Turkey* [GC], Dossiernummer 48939/99, Paragraph 71.
[37] *Budayeva and Others v. Russia,* Dossiernummer 15339/02.
[38] *Murillo Saldias and Others v. Spain,* Dossiernummer 76973/01.
[39] *M. Özel and Others v. Turkey*, Dossiernummer 14350/05, Paragraph 173: «La Cour observe que les séismes sont des évènements sur lesquels les États n'ont pas de prise et pour lesquels la prévention ne peut consister qu'à adopter des mesures visant à la réduction de leurs effets pour atténuer au maximum leur dimension catastrophique. À cet égard, la portée de l'obligation de prévention consiste donc essentiellement à adopter des mesures renforçant la capacité de l'État à faire face à ce type de phénomènes naturels violents et inattendus que peuvent être les tremblements de terre».
[40] Vgl. zur regulatorischen Untätigkeit FLUECKIGER ALEXANDRE, Droits de l'homme et environnement, in: HERTIG RANDALL MAYA/HOTTELIER MICHEL, Introduction aux droits de l'homme. Genève, 2014, S. 606–620, S. 610; PÉTERMANN NATHANAËL, Les obligations positives de l'Etat dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme Théorie générale, incidences législatives et mise en œuvre en droit suisse, S. 117 ff.
[41] *Öneryildiz v. Turkey* [GC], Dossiernummer 48939/99, Paragraph 89; *Budayeva and Others v. Russia*, Dossiernummer 15339/02, Paragraph 129.

34. Im Zusammenhang mit Art. 2 EMRK besteht im Gegensatz zu Art. 10 BV (vgl. Rz. 29) und – wie nachfolgend gezeigt – Art. 8 EMRK (vgl. Rz. 37) keine Möglichkeit einer Rechtfertigung für das Nichtwahrnehmen der staatlichen Schutzpflicht. Anders als in Art. 8 Abs. 2 EMRK geregelt, sieht Art. 2 EMRK keine Rechtfertigungsgründe im Zusammenhang mit dem Recht auf Leben vor.

35. Hinsichtlich Art. 8 EMRK (Freiheit des Privat- und Familienlebens) hat der EGMR eine staatliche Schutzpflicht zum Beispiel im Falle von chemischen Fabriken mit giftigen Emissionen[42] oder im Falle von Lärm- und Luftverschmutzung durch ein Stahlwerk[43] bejaht. Die mit der Klimaerwärmung verbundenen Risiken für Gesundheit, körperliche Integrität und Wohlbefinden des Menschen (Art. 8 Abs. 1 EMRK) ist mit jenen der soeben erwähnten Fälle vergleichbar oder übersteigt sie. So sind übermässige THG-Emissionen schädlichen Luftverschmutzungen ähnlich und im Kontext von Art. 8 EMRK als gefährliche Aktivitäten eines Staates und/oder von Privaten zu werten.

36. Im Vergleich zu den vorerwähnten Fällen ist im Klimabereich jedoch nicht nur die wissenschaftliche Evidenz der Gefährdungslage viel stärker, sondern auch die aus diesem Grund geschaffene völkerrechtliche Ausgangslage. Es besteht sogar ein *klarer* Zusammenhang zwischen den staatlichen Versäumnissen im Klimabereich und dem schädlichen Umwelteinfluss. Das Privat- und Familienleben wird bei den besonders von der Hitze betroffenen Beschwerdeführerinnen durch die – ohne weitere Massnahmen (*aller* Staaten nach ihren Kräften) stets zunehmende – Klimaerwärmung und die damit einhergehende starke Häufung von Hitzetagen so beeinträchtigt, dass ein andauernder Eingriff in dieses Konventionsrecht angenommen werden muss. Neben der Gefährdung des Lebens der Beschwerdeführerinnen (vgl. Rz. 31) drohen ihnen bei weiterhin ungenügenden Klimaschutzmassnahmen durch die klimawandelbedingten Hitzeperioden erwiesenermassen auch andere Beeinträchtigungen ihrer Gesundheit und ihres Wohlbefindens.

37. Für das Nichtwahrnehmen der staatlichen Schutzpflicht liegt auch im Zusammenhang mit Art. 8 EMRK kein Rechtfertigungsgrund vor. Im Umweltbereich sind betreffend Art. 8 EMRK als Rechtfertigungsgrund insbesondere volkswirtschaftliche Interessen und entgegenstehende öffentliche Interessen von Be-

---

[42] *Guerra and Others,* Dossiernummer 14967/89 (Verletzung von Art. 8 EMRK).
[43] *Fadeyeva v. Russia,* Dossiernummer 55723/00 (Verletzung von Art. 8 EMRK).

deutung. Hinsichtlich der Begründung, warum diese Rechtfertigungsgründe nicht greifen, kann grundsätzlich auf die entsprechenden Ausführungen zu Art. 10 BV verwiesen werden (vgl. vorne Rz. 29). Zu den Einzelheiten vgl. Ziff. 5.6.4 des Gesuchs.

38. Dadurch, dass der Beschwerdegegner bzw. mit ihm die weiteren Gesuchsgegner im Hinblick auf den Schutz von Leben und Gesundheit der Beschwerdeführerinnen nicht alle verfassungs- und völkerrechtlich gebotenen Handlungen ergreifen, um das 2-Grad-Ziel bzw. das „deutlich unter 2-Grad-Ziel" zu erreichen und damit die Wahrscheinlichkeit von vermehrt auftretenden Hitzeperioden zu verringern, nahmen und nehmen sie gegenüber den Beschwerdeführerinnen ihre grund- und menschenrechtlichen Schutzpflichten nicht im nötigen Umfang wahr.

2.3 Eintretensvoraussetzungen von Art. 25*a* VwVG sind erfüllt

2.3.1 Zu den Erwägungen des Beschwerdegegners betreffend Eintretensvoraussetzungen

2.3.1.1 Unbestrittene Eintretensvoraussetzungen

39. Der Beschwerdegegner bestätigt in seinen Erwägungen unter C.1.1 der angefochtenen Verfügung, dass drei der Eintretensvoraussetzungen von Art. 25*a* VwVG als erfüllt betrachtet werden können. Konkret anerkennt er, dass es beim Begehren der Beschwerdeführerinnen um Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz (1) um *Realakte* geht, dass sich (2) die betreffenden Handlungen bzw. Unterlassungen (vom Beschwerdegegner im Einklang mit Rechtsprechung und Lehre nicht in Frage gestellt) *auf öffentliches Recht des Bundes stützen* und dass (3) die handelnden bzw. die nötigen Handlungen unterlassenden Behörden *Bundesverwaltungsbehörden* sind.

40. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist somit unbestritten, womit in dieser Beschwerde grundsätzlich auf weitere Ausführungen dazu verzichtet werden kann. Für den Fall, dass das Gericht wider Erwarten insbesondere die Einschätzung des Beschwerdegegners, dass die Begehren der Beschwerdeführerinnen *Realakte* betreffen, in Frage stellen sollte, wird an dieser Stelle auf die diesbezügliche, detaillierte Begründung der Beschwerdeführerinnen unter Ziff. 7.2 des Gesuchs verwiesen. Gegebenenfalls wären die Beschwerdeführe-

rinnen vom Gericht aufzufordern, sich zu diesen Eintretensvoraussetzungen auf Stufe des Beschwerdegegners nochmals zu äussern.

2.3.1.2 Bestrittene und nicht geprüfte Eintretensvoraussetzungen

41. Als nicht erfüllt betrachtet der Beschwerdegegner hingegen das *Berührtsein der Beschwerdeführerinnen in Rechten und Pflichten,* wobei er es als obsolet erachtete, in der angefochtenen Verfügung auf die damit zusammenhängende Voraussetzung des *schutzwürdigen Interesses* einzugehen. Ebenso wenig ging der Beschwerdegegner darauf ein, ob die Voraussetzung der *Subsidiarität* erfüllt ist. In den folgenden Abschnitten wird daher nochmals dargelegt, warum diese drei vom Beschwerdegegner nicht anerkannten bzw. nicht geprüften Voraussetzungen im Fall des Gesuchs der Beschwerdeführerinnen erfüllt sind.

2.3.2 Beschwerdeführerinnen sind in ihren Rechten und Pflichten berührt

2.3.2.1 Im Allgemeinen

42. Gegenstand von Begehren im Sinne von Art. 25*a* VwVG können nur Verwaltungsrealakte sein, die «Rechte oder Pflichten *berühren*». Dabei handelt es sich also um Akte, die im Unterschied zu Verfügungen (Art. 5 VwVG) gerade *nicht auf die Regelung* von Rechten oder Pflichten *gerichtet* sind.[44] Unter «Berührtsein» von Rechten und Pflichten i.S.v. Art. 25*a* Abs. 1 VwVG wird vielmehr eine Rechtsposition verstanden, die sich entweder aus den Grundrechten oder aus einem anderen Rechtstitel (z.B. unmittelbar anwendbarer Erlass) ergibt.[45] «Berührtsein» in Rechten und Pflichten ist nach in der Lehre übereinstimmender Meinung und gemäss Rechtsprechung von Bundesverwaltungsgericht und Bundesgericht *jedenfalls* dann als erfüllt anzusehen, wenn *grundrechtlich* geschützte Positionen berührt sind.[46]

43. Daneben können sich Rechtspositionen auch aus unmittelbar anwendbaren Erlassen resp. dem Zweck eines solchen ergeben. So HÄNER:

---

[44] BGE 140 II 315 E. 4.3.
[45] HÄNER ISABELLE, Art. 25a, in: WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE (Hrsg.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), Zürich 2016, N 19 mit weiteren Verweisen.
[46] BVGer A-101/2011 vom 7. Sept. 2011, E. 4.3; BGE 140 II 315 E. 4.3.

> *«Denkbar ist aber ebenso, dass sich die Rechtsposition aus einem unmittelbar anwendbaren Erlass (...) ergibt. Das Bundesgericht leitete [im Fall Mühleberg] den Anspruch auf Erlass einer Verfügung gemäss Art. 25a VwVG (...) aus dem Zweck des Kernenergiegesetzes ab, Mensch und Umwelt vor den Gefahren der Kernenergie zu schützen. Es bejahte aber ebenso den grundrechtlichen Anspruch der Gesuchsteller auf eine Schutzpflicht des Staates und stützte sich (...) auf das Recht auf Leben (Art. 10 Abs. 1 BV) und die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) ab».*[47]

44. Im Zusammenhang mit Art. 25*a* VwVG nimmt die Betroffenheit in Grundrechten die bedeutendste Rolle ein[48]. Es war insbesondere die Grundrechtsthematik, die zur Ergänzung der BV mit Art. 29*a* BV (Rechtsweggarantie) und in diesem Zusammenhang zur Aufnahme von Art. 25*a* in das VwVG führte.

Allerdings muss *nicht bereits bei der Frage des Eintretens* zweifelsfrei ein Eingriff in den Schutzbereich feststehen. Es genügt, wenn ein vom Realakt ausgehender *Reflex grundrechtsrelevant* ist, wenn also die «Handlung» den Grad eines Eingriffes annehmen *könnte*.[49] Deshalb ist eine potenzielle Rechtsverletzung von den Betroffenen *nur glaubhaft* zu machen.[50] Ist die potenzielle Rechtsverletzung glaubhaft gemacht, ist ohne weiteres auf das Begehren einzutreten (sofern die weiteren Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind). Die Frage, *ob der Schutzbereich eines Grundrechts betroffen ist,* ist erst eine Frage des *Geltungsbereichs* des Grundrechts[51] und damit *keine Eintretensfrage,* sondern erst nach dem Eintreten materiell zu prüfen. So führt auch WALDMANN aus, der erforderliche Grad der unmittelbaren Betroffenheit dürfe nicht einfach nur mit Blick auf Art. 25*a* VwVG bestimmt werden, *sondern sei anhand der Funktionen der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV im Einzelfall autonom festzulegen*.[52]

---

[47] HÄNER (Fn. 45), N 19; vgl. BGE 140 II 315 E. 4.6 ff.
[48] HÄNER (Fn. 45), N 19.
[49] MÜLLER MARKUS, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.), Neue Bundesrechtspflege, Bern 2007, S. 357.
[50] HÄNER ISABELLE, Art. 25a VwVG, in: WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), VwVG, Zürich, Basel, Genf 2009, Art. 25a, N 28; MÜLLER (Fn. 49), S. 354.
[51] HÄNER (Fn. 45), N 28.
[52] WALDMANN BERNHARD Art. 29a BV, in: WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, N 12.

2.3.2.2 Grund- und Menschenrechte der Gesuchstellerinnen tangiert

45. Die Gesuchsgegner tragen mittels versäumter Emissionsreduktionen (vgl. dazu vorne Rz. 19ff. sowie Gesuch Ziff. 4.3) zu gegenüber heute stark zunehmenden Hitzeperioden bei (siehe dazu Rz. 22). Diese Versäumnisse sind grundrechtsrelevant, haben sie doch für die von diesen Hitzeperioden speziell betroffenen Beschwerdeführerinnen klar Reflexwirkung (potentielle Rechtsverletzung, vgl. oben Rz. 44) auf ihr Recht auf Leben (Art. 10 BV, Art. 2 EMRK) ebenso wie auf die Freiheit des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK; siehe dazu oben Rz. 26 ff.).

46. Nach dem Vorstehenden werden die Beschwerdeführerinnen durch die Unterlassungen der Gesuchgegner in ihrem Recht auf Leben sowie in ihrer Freiheit des Privat- und Familienlebens gemäss Art. 10 Abs. 1 BV wie auch Art. 2 und 8 EMRK fraglos *tangiert*. In ihrem Gesuch (siehe Ziff. 5.4 - 5.7) haben die Beschwerdeführenden ausführlich dargelegt, dass ihre vorgenannten Grund- und Menschenrechte auch *verletzt* sind. Damit ist auch deren *potenzielle* Verletzung im Sinne der Ausführungen vorne unter Rz. 44 *glaubhaft* gemacht. Für das Eintreten genügt unter diesem Aspekt die Glaubhaftmachung.

47. Damit sind die Beschwerdeführerinnen im Sinne von Art. 25*a* VwVG ohne Weiteres *in Rechten* – Pflichten stehen hier nicht in Frage – *berührt.*

2.3.2.3 Rechtsposition der Gesuchstellerinnen aufgrund des Zwecks des CO_2-Gesetzes verletzt

48. Eine schützenswerte Rechtsposition für die Gesuchstellerinnen ergibt sich ausser aus den Grund- und Menschenrechten auch aus der CO_2-Gesetzgebung, die sich auf Art. 74 BV stützt. Die Bestimmung schützt gemäss ihrem Wortlaut nicht primär die «natürliche Umwelt» an sich, sondern fokussiert auf den «Schutz des Menschen» vor mittelbar schädlichen Einwirkungen; sie schützt damit die Umwelt bloss reflexweise mit.[53]

49. Aus dem anthropozentrischen Verständnis von Art. 74 BV ergibt sich, dass der Zweck der CO_2-Gesetzgebung insbesondere auf den Schutz des Menschen vor

---

[53] GRIFFEL ALAIN, Art. 74 BV, in: WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, N 24, 25 und 42.

den Gefahren der Klimaerwärmung ausgerichtet ist.[54] Dabei gilt gemäss Art. 74 Abs. 2 BV das Vorsorgeprinzip, das frühzeitiges Handeln und auch Handeln bei – hier nicht in wesentlicher Weise gegebener – Unsicherheit gebietet.

50. Die (schützenswerte, vgl. Ziff. 2.3.3) Rechtsposition der Gesuchstellerinnen ergibt sich somit auch aus dem Zweck der CO_2-Gesetzgebung.

2.3.2.4 Unterlassene Emissionsreduktionen geeignet, Beeinträchtigung von Gesundheit und Leben hervorzurufen; Vorhersehbarkeit des Eingriffs in Rechte der Beschwerdeführerinnen

51. Die von den Gesuchsgegnern unterlassenen Handlungen zur weitergehenden Reduktion von Treibhausgasemissionen sind *geeignet*, in die Grund- und Menschenrechte der Beschwerdeführerinnen einzugreifen (vgl. oben Rz. 23 ff.). Dieses Kriterium wird allerdings nur von einem Teil der Lehre für das Berührtsein in Rechten und Pflichten vorausgesetzt. Das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht stellten hingegen in den Entscheiden BVGer A-101/2011 vom 7. September 2011, E. 4.3, sowie BGE 140 II 315 *nicht* auf dieses Kriterium ab.

52. Es ist wissenschaftlich erstellt, dass unterlassene Emissionsreduktionen zu mehr Hitzeperioden und diese wiederum zu Hitzetoten führen. Ebenso ist erstellt, dass sich die Hitzeperioden insbesondere negativ auf die Gesundheit und das Leben der Beschwerdeführerinnen auswirken (vgl. dazu vorne Rz. 22 f.).

53. Dieser Zusammenhang wird nicht etwa durch Drittursachen wie Akte des Parlaments oder anderer Staaten unterbrochen. So hätte das Parlament einem Reduktionsziel von 25% (wohl) durchaus zugestimmt, hätten die Gesuchsgegner das 20%-Ziel nicht (und schon gar nicht als Hauptvorschlag) präsentiert, und hätten die Gesuchsgegner das Parlament korrekt informiert (vgl. dazu Gesuch Ziff. 8.2.1). Das Parlament ist von sich aus insofern über den Vorschlag der Gesuchsgegner hinausgegangen, als es verlangte, dass *sämtliche Emissionsreduktionen im Inland zu erfolgen haben* (vgl. Gesuch Rz. 68).

---

[54] Vgl. BGE 140 II 315 E. 4.6.

Offensichtlich empfand das Parlament den Vorschlag der Gesuchsgegner als zu wenig weitgehend.

Insbesondere ist aber auch das Parlament an die Verfassung und an das Völkerrecht gebunden und hätte ein verfassungs- und völkerrechtswidriges Ziel gar nicht beschliessen dürfen. Insofern kann auch keine unterbrechende Drittursache vorliegen.

54. Darüber hinaus sind die diversen Vollzugsdefizite (vgl. Gesuch Ziff. 8.5), die insgesamt dazu führen, dass die Schweiz im Ergebnis nicht einmal das 20%-Ziel erreichen wird (vgl. vorne Rz. 19 sowie Gesuch Ziff. 4.3.2 – der Beschwerdegegner selber schätzt eine tatsächliche Emissionsreduktion bis 2020 von lediglich 12.3%), direkt den Versäumnissen der Gesuchsgegner zuzuschreiben. *Beispielsweise* hat das BAFU (Gesuchsgegner 3) bis heute keine Berichterstattung der Kantone über ihre technischen Massnahmen zur Verminderung der CO_2-Emissionen von Gebäuden eingeholt, obwohl eine solche Berichterstattung jährlich zu erfolgen hätte (Art. 9 Abs. 2 CO_2-Gesetz in Verbindung mit Art. 16 Abs. 1 CO_2-Verordnung), und im Bereich der Brennstoffe unterlassen der Bundesrat (Gesuchsgegner 1) und das BAFU (Gesuchsgegner 3) Handlungen, die auf eine raschere Erhöhung der CO_2-Abgaben zielen (vgl. dazu im Einzelnen Ziff. 8.5 des Gesuchs).

55. Dass die von den Gesuchsgegnern bewirkten unterlassenen Emissionsreduktionen der Schweiz nicht die alleinige Ursache für die weiter zunehmende Klimaerwärmung sind, ist Folge des globalen Charakters von Ursachen und Wirkung dieses Phänomens. Dies ändert nichts daran, dass die Gesuchsgegner zum vermehrten Auftreten von Hitzeperioden *beitragen*. Zum Zusammenhang zwischen den unterlassenen Emissionsreduktionen und den Grundrechtsbeeinträchtigungen wird im Übrigen auf Ausführungen weiter unten in Rz. 103 verwiesen.

56. Insbesondere wussten und wissen die Gesuchsgegner, wie vorne in Rz. 16 ff. gezeigt, dass eine Reduktion von mindestens 25% (bis 40%) bis 2020 notwendig ist, um das 2-Grad-Ziel zu erreichen. Auch wissen sie, dass die inländische Reduktion von 30% bis 2030 nicht genügt, die Schweiz auf den 2-Grad- oder gar auf den «deutlich unter 2-Grad-Pfad» zu bringen. Ebenso wissen die Beschwerdegegner und es ist für sie damit ohne weiteres *vorhersehbar*, dass die Beschwerdeführerinnen von den Folgen der unterlassenen Emis-

sionsreduktionen aufgrund ihrer Verletzlichkeit besonders betroffen (Rz. 23), mithin ihr Leben, ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden gefährdet sind.

2.3.2.5 Berührtsein in Rechten und Pflichten durch Grundrechtsverletzungen aufgrund der im Gesuch gerügten Unterlassungen gegeben

57. Bei der Begründung der Rechtsbegehren 1–4 werden die Unterlassungen und deren Widerrechtlichkeit

- in Ziff. 8.2.1 und 8.2.2 des Gesuchs bezüglich des ungenügenden Klima*ziels* bis *2020*,
- in Ziff. 8.3.1 und 8.3.2 des Gesuchs bezüglich der ungenügenden Reduktions*massnahmen* zur Erreichung des *25%-Ziels*,
- in Ziff. 8.4.1 und 8.4.2 des Gesuchs bezüglich des für *2030* entworfenen Klima*ziels* und
- in Ziff. 8.5.1 und 8.5.2 des Gesuchs bezüglich der ungenügenden Reduktions*massnahmen* zur Erreichung des *20%-Ziels*

im Einzelnen dargelegt und belegt.

58. Diese widerrechtlichen Unterlassungen stellen Verletzungen von Verfassungsrecht und insbesondere von Grund- bzw. Menschenrechten dar (Ziff. 2.2.2).

Damit sind die Beschwerdeführerinnen entgegen den Ausführungen des Beschwerdegegners in Ziff. C.1. (am Ende) der angefochtenen Verfügung *ohne weiteres im Sinne von Art. 25a VwVG in ihren Rechten berührt.*

2.3.2.6 Zwischenfazit: Verletzung von Art. 25*a* VwVG und Art. 29*a* BV sowie Art. 29 Abs. 2 BV durch Beschwerdegegner

59. Der Beschwerdegegner hat sich im Zusammenhang mit der Verneinung des Berührtseins in Rechten und Pflichten mit keinem der im Gesuch vom 25. November 2016 dargelegten und in der vorliegenden Beschwerde nochmals verknappt wiedergegebenen Argumente auseinandergesetzt: Weder die Verletzung der Grund- und Menschenrechte der Beschwerdeführerinnen (vorn Ziff. 2.3.2.2) noch die aus dem Zweck des CO_2-Gesetzes (i.V.m. Art. 74 Abs. 2 BV) begründete Rechtsposition (vorn Ziff. 2.3.2.3) noch die Vorhersehbarkeit der Beeinträchtigungen durch die unterlassenen Emissionsreduktionen (vorn Ziff. 2.3.2.4) oder das Berührtsein in Rechten und Pflichten durch

Grundrechtsverletzungen aufgrund der im Gesuch gerügten Unterlassungen (vorn Ziff. 2.3.2.5) hat der Beschwerdegegner in seinen Erwägungen berücksichtigt. Er hat damit Art. 25*a* VwVG unrichtig angewendet und damit zugleich die Rechtsweggarantie von Art. 29*a* BV verletzt.

60. Indem der Beschwerdegegner auf alle diese entscheidwesentlichen Vorbringen der Beschwerdeführerinnen mit keinem Wort einging, hat er zugleich ihren Anspruch auf rechtliches Gehör missachtet. Dadurch hat der Beschwerdegegner das durch die Verfassung garantierte rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) der Beschwerdeführerinnen und gleichzeitig auch Art. 6 Ziff. 1 EMRK mit Bezug auf den Anspruch "to have one's case properly examined"[55] verletzt.

61. In seinen sehr knapp gehaltenen Erwägungen unter Ziff. C.1.1 begnügt sich der Beschwerdegegner für die Verneinung der Eintretensvoraussetzungen von Art. 25*a* VwVG damit, den *Zweck der Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen – fehlerhaft – zu interpretieren.* Entsprechend fehlerhaft sind auch die darauf abgestellten Schlussfolgerungen. Der Beschwerdegegner hält nämlich fest, dass die Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen *generell* eine Verminderung der CO_2-Konzentration in der Atmosphäre bezwecken würden. *Sie hätten zum Ziel, die CO_2-Emissionen nicht bloss in der unmittelbaren Umgebung der Beschwerdeführerinnen, sondern weltweit zu vermindern* (vgl. dazu aber hinten Rz. 67). Es seien deshalb vorliegend *keine individuellen Rechtspositionen betroffen* (vgl. dazu aber vorne Ziff. 2.3.2.5). Die Rechtsbegehren würden *nicht speziell solchen Positionen dienen, sondern auf den Erlass generell-abstrakter Regelungen und Mitteilungen zielen.* Deshalb könnten die Rechtsbegehren nicht Gegenstand einer Verfügung nach Art. 25*a* VwVG sein, da sich Rechtsetzungsverfahren nicht nach dem VwVG richten würden.

Aus dieser Argumentation folgt, dass sich der Beschwerdegegner mit den Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen und ihrer Begründung gar nicht näher auseinandergesetzt hat.

62. *Entgegen den Ausführungen des Beschwerdegegners* verlangen die Beschwerdeführerinnen von den Gesuchsgegnern *nicht* den Erlass generell-

---

[55] Siehe dazu insbesondere HARRIS/O'BOYLE/WARBRICK, Law of the European Convention on Human Rights, S. 429. Aus der Praxis Pronina v. Ukraine, Dossiernummer 63566/00 Paragraph 25, Kuznetsov and Others v. Russia, Dossiernummer 184/02 Paragraph 84 sowie Hiro Balani v. Spain, Dossiernummer 18064/91 – 303-B, Paragraph 28.

abstrakter Regelungen, wofür zum Teil gar nicht die Verwaltung, sondern das Parlament zuständig ist.

Vielmehr begehren die Beschwerdeführerinnen mit dem Gesuch ausdrücklich ein Handeln der Gesuchsgegner im Rahmen des *Vor*verfahrens der Rechtsetzung (Erarbeiten des Vorentwurfs eines Erlasses, Vernehmlassung bei Kantonen und interessierten Kreisen, Erarbeiten der Botschaft und des Gesetzesentwurfes; im Einzelnen dazu Ziff. 7.2.3 des Gesuchs) sowie den korrekten *Vollzug* und die *tatsächliche Umsetzung* der bestehenden Gesetzgebung (Information, Einholung von Berichterstattung, Evaluation im Allgemeinen und Überprüfung kantonaler Massnahmen im Speziellen). All diese von den Gesuchsgegnern *verlangten Handlungen stellen Realakte* im Sinne von Art. 25*a* VwVG dar (dazu im Einzelnen Ziff. 7.2 des Gesuchs).

63. Zudem liegt – wie in Rz. 26 ff. aufgezeigt – eine Verletzung der Beschwerdeführerinnen in ihren Grund- und Menschenrechten vor, da der Bund (und damit insbesondere auch die Gesuchsgegner) seine aus Art. 10 Abs. 1 BV sowie aus Art. 2 und 8 EMRK fliessenden Schutzpflichten gegenüber den Beschwerdeführerinnen mit den derzeitig unterlassenen Treibhausgasreduktionen nicht genügend wahrnimmt. Auf diesen Punkt geht der Beschwerdegegner in keiner Art und Weise ein. Die Beschwerdeführerinnen sind durch die gerügten Unterlassungen in ihren ureigenen Grund- und Menschenrechten betroffen und nehmen keinesfalls, wie vom Beschwerdegegner behauptet, nur öffentliche Interessen wahr. Dass das Vorgehen der Beschwerdeführerinnen auch der Allgemeinheit dient, ändert nichts daran, dass die Beschwerdeführerinnen besonders betroffen sind.

64. Das Berührtsein der Beschwerdeführerinnen in ihren Rechten und Pflichten wurde vom Beschwerdegegner folglich unter Missachtung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV sowie gleichzeitig auch Art. 6 Ziff. 1 EMRK mit Bezug auf den Anspruch "to have one's case properly examined" (vgl. vorne Rz. 60) in Verletzung von Art. 25*a* VwVG zu Unrecht verneint.

2.3.3 Schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerinnen ist gegeben

2.3.3.1 Zum schutzwürdigen Interesse im Allgemeinen

65. Dass die Beschwerdeführerinnen ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der eingangs gestellten Rechtsbegehren haben, ergibt sich bereits dar-

aus, dass sie durch den Realakt in *ihren Rechten* (Pflichten stehen hier nicht zur Diskussion) berührt sind (vgl. Ausführungen zur Voraussetzung des Berührtseins in Rechten und Pflichten oben unter Ziff. 2.3.2). Dies folgt – aufgrund der weitgehenden Parallelität der Anforderungen des schutzwürdigen Interesses mit denjenigen des Berührtseins in Rechten und Pflichten[56] – auch aus der Rechtsprechung im Fall Kernkraftwerk Mühleberg zu Art. 25*a* VwVG:

> *«Ist die gesuchstellende Person – wie vorliegend – durch den Realakt in ihren Rechten oder ihren Pflichten berührt,* ***gründet das schutzwürdige Interesse im Berührtsein in der Rechtsstellung. Die beiden Kriterien des "schutzwürdigen Interesses" und des "Berührtseins in Rechten oder Pflichten" fallen dann weitgehend ineinander*** *(...). Es verhält sich nicht anders als beim materiellen Verfügungsadressaten, der ohne Weiteres beschwerdebefugt ist (Art. 48 VwVG).»*[57] (Hervorhebungen hinzugefügt)

66. Die Praxis prüft trotzdem auch in Bezug auf Art. 25*a* VwVG regelmässig, ob sich die Betroffenheit von derjenigen der Allgemeinheit abhebt und somit eine besondere ist.[58] Das Bundesgericht ging im erwähnten Fall Kernkraftwerk Mühleberg bei der Prüfung der besonderen Betroffenheit in Bezug auf Art. 25*a* VwVG vom Legitimationsgrund der «Risikoexposition» aus:

> ***«Jedermann, der innerhalb eines Bereichs lebt, der von einem Störfall besonders betroffen wäre,*** *hat ein* ***schutzwürdiges Interesse*** *daran, dass der Eigenart und der Grösse der Gefahr angemessene und* ***geeignete Schutzmassnahmen*** *ergriffen werden.* ***Legitimationsgrund ist damit die Risikoexposition der Anwohner gegenüber einem besonderen Gefahrenherd,*** *d.h. der Umstand, dass sie einer Anlage mit sehr grossem Gefährdungspotenzial* ***ausgesetzt*** *und* ***von den möglichen Störfallfolgen in besonderem Masse potenziell betroffen*** *sind.»*[59] (Hervorhebungen hinzugefügt)

67. Der Begriff «Risikoexposition» ist übertragen auf die vorliegend gerügten Unterlassungen im Klimaschutz, die vermehrte Hitzeperioden zur Folge haben, nicht (ausschliesslich) räumlich zu verstehen. Die Risikoexposition ergibt sich

---

[56] HÄNER (Fn. 45), N 18.
[57] BGE 140 II 315 E. 4.3, Kernkraftwerk Mühleberg.
[58] HÄNER (Fn. 45), N 35.
[59] BGE 140 II 315 E. 4.6, Kernkraftwerk Mühleberg; dies anstelle der vom Bundesverwaltungsgericht betreffend Luftreinhaltepolitik in Bezug auf Art. 6 i.V.m. Art. 48 VwVG verwendeten Prüfung, ob «eine Person stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache steht», BVGE 2723/2007 vom 30. Januar 2008, E. 6.

hier vielmehr aus dem Alter und Geschlecht der Beschwerdeführerinnen. Das Gesetz verengt die Schutzwürdigkeit nicht auf räumliche Aspekte und dementsprechend auch nicht auf durch einen räumlichen Bezug definierte Risikogruppen.

68. Auch bei Beschwerden gegen Fluglärm ist generell anerkannt, dass ein sehr weiter Kreis von Betroffenen zur Beschwerde legitimiert sein kann, ohne dass eine Popularbeschwerde vorliegt. So sind es im Gebiet Meiringen und Umgebung grosse Teile der Anwohner, die Flugbewegungen der F/A-18 und Tiger-Kampfjets – selbst wenn diese in einer grossen Höhe stattfinden – akustisch wahrnehmen sowie durch die Schadstoffe mehr belastet werden als Personen, die in grösserer Entfernung vom Trainingsraum leben.[60]

69. Analogieweise ist vorliegend im Weiteren die Legitimationspraxis im Zusammenhang mit Belastungen durch Mobilfunkantennen bzw. elektromagnetische Strahlung heranzuziehen. Bei Beschwerden gegen die Errichtung von Mobilfunkantennen bejaht das Bundesgericht die Legitimation auch bei einer weit unter den Anlagegrenzwerten der NISV liegenden Strahlungsintensität und kommt damit auch dem Rechtsschutzbedürfnis sogenannt «elektrosensibler» Personen entgegen.[61] Auch in solchen Fällen geht die höchstrichterliche Praxis nicht von einer unzulässigen Popularbeschwerde gegen Mobilfunkanlagen aus.

70. Vergleichbares muss bei Beeinträchtigungen einer besonders exponierten Bevölkerungsgruppe durch die Folgen des Klimawandels bezüglich des schutzwürdigen Interesses gelten.

2.3.3.2 Sondernachteil der Beschwerdeführerinnen aufgrund ihrer Risikoexposition gegenüber Hitzeperioden ist nachgewiesen

71. Wie oben unter Rz. 23 dargelegt wurde, ist die kleine Bevölkerungsgruppe der Beschwerdeführerinnen, hauptsächlich aus Frauen im Alter von 75 und mehr Jahren (5,4% der Gesamtbevölkerung gemäss Bestand 1. Januar 2016)[62]

---

[60] BVGer A-101/2011 vom 7. Sept. 2011, E. 4.3 und E. 4.4.
[61] BGer-Urteil 1A.220/2002 vom 10. Feb. 2003, E. 2.4.3; BGE 128 II 168 E. 2.3.
[62] Wert berechnet basierend auf dem Datensatz *Provisorische Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung 2016 nach Jahr, Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Kanton, Alter und Demographische Komponente* des Bundesamtes für Statistik (https://www.pxweb.bfs.admin.ch/Selection.aspx?px_language=de&px_db=px-x-0102020000_202&px_tableid=px-x-0102020000_202/px-x-0102020000_202.px&px_type=PX).

bzw. solchen Frauen, die im Jahr 2020 75 Jahre alt sein werden bestehend, deutlich stärker als die Allgemeinheit dem Risiko ausgesetzt, während einer klimawandelbedingten Hitzeperiode zu sterben oder in ihrer körperlichen Integrität verletzt zu werden.

72. Genauso wie «jedermann, der innerhalb eines Bereichs lebt, der von einem Störfall besonders betroffen wäre», ein schutzwürdiges Interesse daran hat, dass Schutzmassnahmen ergriffen werden[63], oder wie «jedermann, der in einem bestimmten Radius einer Mobilfunkantenne wohnt (...) von der Anlage mehr als jedermann betroffen»[64] ist, haben die Beschwerdeführerinnen als Angehörige einer in Bezug auf die Folgen der Klimaerwärmung besonders verletzlichen bzw. am allermeisten betroffenen Bevölkerungsgruppe (Rz. 23) ein schützenswertes Interesse daran, dass die Klimaerwärmung mit den erforderlichen Massnahmen so bekämpft wird, dass eine weitere Zunahme von Zahl und Intensität der die Beschwerdeführerinnen besonders treffenden Hitzeperioden möglichst verhindert wird.

Dass dadurch *neben* den Beschwerdeführerinnen auch die Allgemeinheit vor negativen Folgen der Klimaerwärmung geschützt würde, ändert am Sondernachteil der Beschwerdeführerinnen nichts.[65] Daher ist das Gesuch der Beschwerdeführerinnen auch *keine actio popularis.*

2.3.3.3 Aktuelles und praktisches Interesse ist gegeben

73. Sind ein Berührtsein in Rechten (und gegebenenfalls) Pflichten und ein Sondernachteil der Beschwerdeführerinnen aufgrund ihrer Risikoexposition wie dargelegt zu bejahen, *folgt daraus ohne weiteres auch deren aktuelles und praktisches Interesse an der Gutheissung ihres Gesuchs*. Entsprechend hat das Bundesgericht in BGE 140 II 315 von einer diesbezüglichen, separaten Prüfung abgesehen. Dies deckt sich auch mit der weitgehenden Parallelität

---

[63] BGE 140 II 315 E. 4.6.
[64] BGE 128 II 168 E. 2.3.
[65] Dies gilt hier ebenso wie etwa für Massnahmen zum Schutz vor Störfällen bei Kernkraftwerken, BGE 140 II 315. Ein wirksamer Schutz ist von grösster Wichtigkeit für die Anwohner im Umkreis einiger Kilometer (in diesem Zusammenhang die «most vulnerable group»). Sie sind aber zugleich auch im Interesse der gesamten Bevölkerung, die in irgendeiner Weise von Störfällen betroffen sein könnte, selbst von Regionen, die nur leicht in Mitleidenschaft gezogen würden.

der Anforderungen des schutzwürdigen Interesses mit denjenigen des Berührtseins in Rechten und Pflichten.[66]

74. Trotzdem sei in Bezug auf das aktuelle und praktische Interesse der Beschwerdeführerinnen Folgendes ausgeführt.

Konkret liegt der *praktische* Nutzen der eingangs gestellten Rechtsbegehren für die von den Folgen der Klimaerwärmung besonders betroffenen Beschwerdeführerinnen namentlich darin, ihr eigenes Lebendigsein (Art. 10 BV und Art. 2 EMRK) sowie ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden (Art. 8 EMRK) präventiv und heute schon zu schützen. Es geht den Beschwerdeführerinnen darum, mindestens im Rahmen des Möglichen – d.h. mit Massnahmen in der Schweiz, wo sie auf dem Rechtsweg vorgehen können – zu verhindern, dass die Zahl, Dauer und Intensität der Hitzeperioden, die sie in ihrem Leben, ihrer Gesundheit und ihrem Wohlbefinden mehr als alle anderen Personen beeinträchtigen (Rz. 23), weiter zunehmen. Wie die zusätzlichen 1'000 Todesfälle im Hitzesommer 2003 und die 267 Todesfälle im Juli 2015 (vgl. oben Rz. 28) zeigen, von denen die Bevölkerungsgruppe der über 75-jährigen Frauen besonders stark betroffen waren (vgl. oben Rz. 23), ist dieses Interesse nicht theoretisch. Dasselbe gilt für vielfältige Beeinträchtigungen von Gesundheit und Wohlbefinden der Beschwerdeführerinnen 2–4, namentlich des bereits erlittenen hitzebedingten Bewusstseinsverlusts der Beschwerdeführerin 2, der hitzebedingt jeweils stark eingeschränkten körperlichen Leistungsfähigkeit der Beschwerdeführerin 3 sowie des hitzebedingt jeweils zugespitzten Asthmas und der chronischen obstruktiven Lungenerkrankung der Beschwerdeführerin 4.

BO:
- Arztzeugnis der Gesuchstellerin 2 vom 15. November 2016 *Vorakten*
- Arztzeugnis der Gesuchstellerin 3 vom 19. Oktober 2016 *Vorakten*
- Arztzeugnis der Gesuchstellerin 4 vom 7. Oktober 2016 *Vorakten*

Solange die widerrechtlich unterlassenen Handlungen und die dadurch bewirkte Gefährdung andauern, ist das Rechtsschutzinteresse auch *aktuell.*

75. Die Beschwerdeführerinnen sind sich bewusst, dass – der Klimaproblematik immanent – zur tatsächlichen Verringerung von Hitzeperioden *auch* das Engagement der anderen Staaten der Welt nötig ist. Es ist aber *die Schweiz*, die

---

[66] HÄNER (Fn. 45), N 18.

gegenüber den Beschwerdeführerinnen eine Schutzpflicht hat. Nur von ihr können die Beschwerdeführerinnen auf dem Rechtsweg die Ergreifung von Massnahmen verlangen, die den Beitrag zur Erreichung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» bzw. des 2-Grad-Ziels sicherstellen, weshalb das aktuelle und praktische Interesse vorliegend ungeachtet des Fortschreitens der Klimapolitik in anderen Staaten gegeben ist.

Im Übrigen liegt es auch am Bund, sich hier mit den anderen Staaten zu koordinieren.[67]

76. Zudem ist daran zu erinnern, dass *jede* emittierte Tonne CO_2 zur weiteren Erwärmung des Klimas in einer für die Beschwerdeführerinnen schon gefährlichen Weise beiträgt. Wie das Bezirksgericht Den Haag im Fall *Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands* festhielt, kann sich ein Staat seiner Vorsorgepflicht nicht mit dem Argument der «minor contribution» entledigen.[68] Dies gilt auch für die Schutzpflicht des Staates.

2.3.3.4 Zwischenfazit: Schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerinnen im Sinne von Art. 25*a* VwVG ist gegeben

77. Aus den dargelegten Gründen folgt, dass die Beschwerdeführerinnen ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 25*a* VwVG an der Beurteilung der mit dem Gesuch vom 25. November 2016 gestellten Rechtsbegehren haben.

2.3.4 Subsidiarität ist gewahrt

78. Die Möglichkeit, eine Verfügung im Sinne von Art. 25*a* VwVG zu verlangen, besteht nur, wenn in der konkreten Sache nicht bereits eine anfechtbare Verfügung erlassen wurde oder der Rechtsschutz nicht zu einem späteren Zeit-

---

[67] Die Beschwerdeführerinnen erwarten zudem, dass ähnliche rechtliche Schritte wie der vorliegende ausser in den Niederlanden auch in weiteren Staaten durchgeführt werden, so bereits in den USA und in Neuseeland, vgl. VAN RENSSEN SONJA, Courts take on climate change, Nature Climate Change, Vol. 6, Juli 2016, abrufbar unter www.nature.com/articles/nclimate3067.epdf?shared_access_token=0Bgz1bvp-nSVDcT-M-lG0dRgN0jAjWel9jnR3 ZoTv0N8sf_CXjJuHm1M-g39TzuCyTDvgylVWr_pDu4aEtoedWrn177gCWZgzgN0PrBmKkSAlKrH AkeD-BUxb6AzcIs0vasVeDOW-_GEn2Oy-MQBQSRvXSC0sBQIT7TP3ZMDmAs%3D.

[68] *Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands* (Fn. 34), Rn. 4.79.

punkt im Rahmen eines Verfahrens auf Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG noch gewährt werden kann.[69]

79. Beide vorerwähnten Möglichkeiten sind im vorliegenden Fall nicht gegeben. Beim Gesuch der Beschwerdeführerinnen geht es darum, dass sie die verfassungs- und EMRK-widrigen Unterlassungen der Beschwerdegegner betreffend die Verminderung der Emissionen von Treibhausgasen rügen. Hierfür steht ihnen kein anderes Mittel als ein Vorgehen im Sinne von Art. 25*a* VwVG zur Verfügung.

80. Eine Staatshaftungsklage scheidet vorliegend aus, weil Staatshaftung nach schweizerischem Recht voraussetzt, dass bereits ein Schaden eingetreten ist[70]. Den Beschwerdeführerinnen kann jedoch nicht zugemutet werden, abzuwarten, bis sie in ihrem Leben und ihrer Gesundheit tatsächlich geschädigt sind, um sich erst dann mit einer Staatshaftungsklage gegen den Bund zu richten.[71] Gerade auch für Konstellationen dieser Art wurde Art. 25*a* VwVG geschaffen (vgl. dazu Gesuch Ziff. 6.2.1 mit weiteren Verweisen).

81. Das Erfordernis der Subsidiarität ist somit gewahrt.

2.3.5 Fazit

82. Die Eintretensvoraussetzungen von Art. 25*a* VwVG sind vorliegend somit erfüllt, womit der Beschwerdegegner dazu verpflichtet ist, auf das Gesuch einzutreten.

83. Durch das Nichteintreten auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen hat der Beschwerdegegner Art. 25*a* VwVG sowie wegen der mangelnden Auseinandersetzung mit den Vorbringen im Gesuch auch das durch die Verfassung garantierte rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) der Beschwerdeführerinnen verletzt.

---

[69] HÄNER (Fn. 45), N 36.
[70] Anders in den Niederlanden, vgl. *Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands* (Fn. 34), Rn. 4.88.
[71] BGE 140 II 315 E. 4.4.

2.4 Anspruch auf Eintreten auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen gestützt auf die Verfahrensgarantien und Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 10 BV sowie Art. 2 und Art. 8 EMRK

2.4.1 EMRK-Garantien und nationales Verfahrensrecht allgemein

84. Jede Person hat gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten mit Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen vor einem Gericht verhandelt wird. Gemäss Art. 13 EMRK besteht sodann ein Recht auf wirksame Beschwerde vor einer nationalen Instanz, falls ein EMRK-Grundrecht verletzt ist. Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK haben grundrechtlichen Charakter und sind in der Schweiz direkt anwendbar.[72]

85. Das Bundesgericht anerkennt entsprechend, dass sich ein Anspruch auf (nationalen) gerichtlichen Rechtsschutz direkt aus dem Völkerrecht, insbesondere aus Art. 13[73] oder Art. 6 Ziff. 1 EMRK[74], ergeben kann.

2.4.2 Zu den Erwägungen des Beschwerdegegners betreffend die Verfahrensgarantien gemäss Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK

86. Der Beschwerdegegner setzte sich in der angefochtenen Verfügung nur mit dem von den Beschwerdeführerinnen lediglich im Sinne eines Eventualstandpunkts geltend gemachten Anspruch auf wirksame Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK auseinander (Ziff. C.2.1 der angefochtenen Verfügung). Auf den im Hauptstandpunkt dargelegten Anspruch auf Beurteilung durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK sowie die damit verbundene Argumentation betreffend die Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 10 BV und Art. 2 EMRK) und des Rechts auf Gesundheit und körperliche Integrität (Art. 8 EMRK) der Beschwerdeführerinnen ging der Beschwerdegegner gar nicht ein.

87. In seinen Erwägungen zu Art. 13 EMRK unter Ziff. C.2.1 verneinte der Beschwerdegegner den Anspruch auf wirksame Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK. Mit ihren Begehren würden die Beschwerdeführerinnen errei-

---

[72] TOPHINKE ESTHER, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 2006, S. 88-110, S. 90.
[73] SEFEROVIC GORAN, Art. 189 BV in: WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, N 62; BGE 129 II 193 betreffend ein vom Bundesrat verhängtes Einreiseverbot.
[74] BGE 125 II 417.

chen wollen, dass die Zunahme der CO_2-Emissionen verhindert werde. Dies könne nicht bloss lokal erfolgen. Die Rechtsbegehren zielten daher auf den Schutz der Allgemeinheit. Art. 13 EMRK gewähre aber nur die Überprüfung eines konkreten staatlichen Verhaltens in Bezug auf eine individuelle Person. Im vorliegenden Fall verfolgten die Beschwerdeführerinnen somit öffentliche Interessen, welche keine Opfereigenschaften bezüglich einer EMRK-Verletzung begründen könnten.

88. Diese Argumentation betreffend Art. 13 EMRK geht, wie im Folgenden aufgezeigt wird, an der Sache vorbei (Ziff. 2.4.3). Zudem verletzt der Beschwerdegegner *durch das Nichtanwenden* von Art. 6 Ziff. 1 EMRK das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerinnen. Darüber hinaus liegt auch im Umstand, dass der Beschwerdegegner sich *mit den entsprechenden Kernargumenten der Beschwerdeführerinnen nicht ansatzweise auseinandersetzte* eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK („right to have one's case properly examined", vorne Rz. 60).

2.4.3 Falsche Anwendung von Art. 13 EMRK

2.4.3.1 Grundsatz, Voraussetzungen und Bedeutung von Art. 13 EMRK im vorliegenden Fall

89. Nach Art. 13 EMRK hat, *wer sich* in den durch die Konvention garantierten Rechten und Freiheiten *in vertretbarer Weise für beeinträchtigt hält*, Anspruch darauf, bei einer nationalen Instanz eine wirksame Beschwerde einlegen zu können.[75] Damit fällt jedes staatliche Handeln, egal ob es sich um einen Akt der Regierung, der Verwaltung oder der Justiz handelt, potenziell in den Geltungsbereich von Art. 13 EMRK.[76]

Dies hielt das Bundesgericht in BGE 129 II 193, E. 3.2, mit folgenden Worten fest:

> *«(...) so lässt sich **in vertretbarer Weise behaupten**, es liege [mit dem Bundesratsbeschluss betreffend Einreisesperren] ein Eingriff in dieses durch Art. 8 Ziff. 1 EMRK geschützte Rechtsgut vor. Infolgedessen darf dem Beschwerdeführer eine **wirksame Be-***

---

[75] BGE 129 II 193 E. 3.1.

[76] MÜLLER MARKUS, Rechtsschutz im Bereich des informalen Staatshandelns, Überlegungen am Beispiel der staatlichen Empfehlungen, ZBl 96/1995, S. 533 ff., S. 543.

> ***schwerdemöglichkeit im Sinne von Art. 13 EMRK*** *zur Geltendmachung dieser Rüge grundsätzlich* ***nicht vorenthalten*** *werden.»* (Hervorhebungen hinzugefügt)[77]

Damit folgt es der Praxis des EGMR, vgl. etwa *Klass v. FRG*[78]:

> *«Article 13 requires that where an individual considers himself to have been prejudiced by a measure allegedly in breach of the Convention, he should have a remedy before a national authority in order both to have his claim decided and, if appropriate, to obtain redress. Thus Article 13 must be interpreted as guaranteeing an "effective remedy before a national authority"* ***to everyone who claims that his rights and freedoms under the Convention have been violated****.»* (Hervorhebungen hinzugefügt)

90. Die Anforderung der Geltendmachung einer Konventionsverletzung ist vorliegend ohne weiteres erfüllt, indem die Beschwerdeführerinnen mehr als bloss «in vertretbarer Weise» einen Eingriff in das Recht auf Leben nach Art. 2 Abs. 1 EMRK (vgl. Ziff. 5.5 des Gesuchs) sowie das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 Abs. 1 EMRK (vgl. Ziff. 5.6 des Gesuchs) geltend machen, der darüber hinaus nicht zu rechtfertigen ist, weshalb ihre als verletzt gerügten Grundrechte auch *tatsächlich tangiert* sind. Im vorliegenden Zusammenhang ist daher sicherzustellen, dass das Recht auf wirksame Beschwerde der Beschwerdeführerinnen gewahrt wird.

2.4.3.2 Eigenständige Bedeutung von Art. 13 EMRK nur, wenn Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht einschlägig ist; Verletzung des rechtlichen Gehörs

91. Das Recht auf wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK verlangt zwar im Unterschied zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht, dass ein Rechtsmittel an ein *Gericht* zur Verfügung stehen muss; auch eine Beschwerdemöglichkeit an eine *hinreichend unabhängige* Verwaltungsbehörde *kann genügen*, sofern sie – unter Wahrung der rechtsstaatlich notwendigen minimalen Verfahrensrechte – die Vorbringen des Betroffenen prüfen und gegebenenfalls den angefochtenen Akt aufheben bzw. dessen Auswirkungen beseitigen kann.[79]

---

[77] Ebenso: BGE 138 I 246 nicht publ. E. 1.1.
[78] *Klass v. FRG*, Paragraph 64.
[79] BGE 129 II 193 E. 3.1; BGE 128 I 167 E. 4.5 S. 174; BGE 126 II 377 E. 8d/bb S. 396 mit Hinweisen; BGE 118 Ib 277 E. 5 S. 283 ff.; BGE 111 Ib 68 E. 4 S. 72.

92. Insofern kommt Art. 13 EMRK nur dann eine eigenständige Bedeutung zu, wenn Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht einschlägig ist bzw. wenn kein ordentlicher Rechtsweg offen steht. Dies wäre vorliegend nur dann der Fall gewesen, wenn der Bundesrat (Gesuchsgegner 1) als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes (Art. 174 BV) selber verfügt hätte, da in diesem Fall «eine Beschwerde an eine hierarchisch übergeordnete Behörde» von «vornherein ausgeschlossen» gewesen wäre.[80] In dieser Konstellation wäre gestützt auf Art. 13 EMRK direkt der Weg an das Bundesgericht offen gestanden.

93. Die Gesuchsgegner bestimmten hingegen – wie von den Beschwerdeführerinnen beantragt (Gesuch Rz. 16) – das UVEK (Gesuchsgegner 2) als verfügende Behörde, womit nun vorliegend gemäss Art. 33 Bst. d VGG der ordentliche Rechtsweg ans Bundesverwaltungsgericht offen steht. Art. 13 EMRK ist deshalb in dieser Konstellation nicht in eigenständiger Weise relevant. Indem der Beschwerdegegner bei dieser Ausgangslage nur das Vorliegen eines Anspruchs gestützt auf Art. 13 EMRK prüfte, hat er somit Art. 13 EMRK falsch und Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu Unrecht *nicht* angewendet (dazu sogleich). Dadurch hat der Beschwerdegegner Art. 13 EMRK verletzt.

94. Des Weiteren geht der Beschwerdegegner in seinen Erwägungen auf die von den Beschwerdeführerinnen im Zusammenhang mit Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK geltend gemachte und im Gesuch ausführlich begründete Verletzung ihres Rechts auf Leben (Art. 10 BV und Art. 2 EMRK) sowie ihres Rechts auf Gesundheit und körperliche Integrität (Art. 8 EMRK) überhaupt nicht ein. Damit hat der Beschwerdegegner erneut das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) der Beschwerdeführerinnen verletzt (dazu sinngemäss das vorne in Rz. 60 und 63 f. Ausgeführte).

2.4.4 Anspruch auf Beurteilung durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 6 Ziff. 1 EMRK)

2.4.4.1 Zivilrechtliche Streitigkeit

95. Der Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK besteht betreffend aller «zivilrechtlicher Streitigkeiten». Dieser Begriff um-

---

[80] BGE 129 II 193 E. 4.1.

fasst auch Verwaltungsakte einer hoheitlich handelnden Behörde, sofern sie in Rechte und Pflichten privatrechtlicher Natur eingreifen.[81]

96. In die Kategorie «zivilrechtliche Streitigkeit» fallen gemäss Urteil 1A.310/2000 des Bundesgerichts vom 3. April 2001, E. 3c, auch immissionsschutzrechtliche Streitigkeiten:[82]

> ***«Immissionsschutzrechtliche Streitigkeiten können als "zivilrechtlich" qualifiziert werden und unter Art. 6 Ziff. 1 EMRK fallen, z.B.: wenn ernsthafte Auswirkungen für die Gesundheit oder körperliche Integrität der Beschwerdeführer zu befürchten sind.»***

97. Der Anspruch auf den Schutz der körperlichen Integrität, der durch *Art. 8 EMRK* geschützt ist, wird vom EGMR *in ständiger Praxis* als «zivilrechtlicher Anspruch» im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK behandelt.[83] Dies muss umso mehr gelten, wenn ernsthafte Auswirkungen auf das Leben im Sinne von *Art. 2 EMRK* zu befürchten sind.

98. Im vorliegenden Verfahren geht es um eine «zivilrechtliche Streitigkeit» im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, da durch eine in einem gefährlichen Mass zunehmende Klimaerwärmung erwiesenermassen eine starke Häufung von Hitzetagen eintreten wird, während derer – ebenfalls erwiesenermassen – ernsthafte und konkrete Auswirkungen auf das Leben und die Gesundheit (die körperliche Integrität) der Beschwerdeführerinnen zu befürchten sind (vgl. oben Rz. 22 f.).

Diese Anforderung ist damit erfüllt.

2.4.4.2 Innerstaatlich begründetes Recht

99. Die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK setzt neben der «zivilrechtlichen Streitigkeit» ein *aus dem innerstaatlichen Recht abzuleitendes Recht* voraus.

---

[81] BGE 130 I 388 E. 5.1 S. 394.

[82] So auch der EGMR im Urteil i.S. *Balmer-Schafroth c. Schweiz* vom 26. August 1997, auf den sich das Bundesgericht stützte.

[83] KLEY ANDREAS, Gerichtliche Kontrolle von Atombewilligungen, EuGRZ vom 14. Mai 1999, S. 184, www.rwi.uzh.ch/dam/jcr:00000000-3d12-7c07-0000-00006bfbc011/Gerichtliche_Kontrolle_von_Atombewilligungen_EuGRZ_05_99.pdf; J. VELU / R. ERGEC, La Convention européenne des Droits de l'Homme, Bruxelles 1990, S. 390, Ziff. 437; vgl. z. B. H. v. Grossbritannien, Paragraph 69, S. 58; Urteil Rasmussen, Serie A, Nr. 87, Ziff. 32 = EuGRZ 1985, 513.

In der Praxis wird der Begriff weit gefasst. Diese Voraussetzung ist bereits dann erfüllt, wenn eine Streitigkeit die *Gesetzmässigkeit* einer staatlichen Massnahme betrifft; für die Anwendbarkeit des Art. 6 EMRK ist weder ein Rechtsanspruch noch eine Schutznorm mit Bezug auf die staatliche Massnahme erforderlich.[84]

100. Vorliegend handelt es sich um eine Streitigkeit über ein subjektives Recht, das im nationalen Recht verankert ist: das Recht auf Leben gemäss Art. 10 Abs. 1 BV (Näheres dazu vorne unter Rz. 26 ff.). Daneben handelt es sich um eine Streitigkeit über die Gesetzmässigkeit von Vollzug und Rechtsanwendung der CO_2-Gesetzgebung im Lichte von Art. 74 Abs. 2 und Art. 73 BV (Näheres dazu vorne unter Rz. 19 sowie Rz. 54).

Diese Anforderung ist damit ebenfalls erfüllt.

2.4.4.3 Echte und ernsthafte Streitigkeit sowie Frage des Kausalzusammenhangs

101. Nach der Praxis muss die Streitigkeit zudem «echt und ernsthafter Natur» sein.[85] In diesem Sinn muss der Ausgang des Verfahrens für «zivilrechtliche» Ansprüche von unmittelbarer Bedeutung sein. Es muss damit mehr als eine «schwache Verbindung oder entfernte Auswirkung» zwischen dem Streitgegenstand und dem Ausgang des Streits bestehen.[86]

In *Balmer-Schafroth c. Schweiz* wurde der Zusammenhang zwischen dem Betrieb des Kernkraftwerks und der Gefahr für die Gesundheit der Anwohner verneint, was u.a. KLEY in seiner Kritik dieses Entscheids in überzeugender Weise bemängelt:

> *«Berechtigterweise haben die Richter mit abweichender Meinung deutlich gemacht, dass die Behauptung des zu losen und entfernten Zusammenhangs überhaupt nicht überzeugt: „**Müsste man etwa zuwarten bis die Bevölkerung die ersten Verstrahlungen erleidet, um ein Rechtsmittel ergreifen zu können!**"»* [87]

---

[84] KLEY (Fn. 83), 185.
[85] BGE 130 I 388 E. 5.1.
[86] KLEY (Fn. 83), 185.
[87] KLEY (Fn. 83), 186.

102. Für die Beschwerdeführerinnen handelt es sich vorliegend um eine «echte und ernsthafte Streitigkeit». Die Verbindung ist deutlich mehr als nur lose, nämlich:

- zwischen den Unterlassungen der Beschwerdegegner in Bezug auf das 2-Grad-Ziel und auf das «deutlich unter 2-Grad-Ziel», wobei die übermässigen Treibhausgasemissionen eine *gefährliche* Klimaerwärmung (vgl. Rz. 28) und, je mehr sich das Klima erwärmt, zunehmend Hitzeperioden (vgl. Rz. 22) zur Folge haben, welche ohne die Unterlassungen reduziert wären (Ausgang des Streits), und
- zwischen dem Recht der Beschwerdeführerinnen auf präventiven Schutz vor Beeinträchtigungen ihres Lebens und ihrer Gesundheit durch die klimawandelbedingten Hitzeperioden mindestens in einem Ausmass, das den Klimawandel voraussichtlich noch einigermassen unter Kontrolle hält, was voraussetzt, dass das «deutlich unter 2-Grad-Ziel», allermindestens das 2-Grad-Ziel, eingehalten werden kann (Gegenstand des Streits; Rz. 26 ff.).

103. In rechtlicher Hinsicht sind dazu drei Punkte anzumerken:

1. Die Argumentation im Fall *Balmer-Schafroth c. Schweiz*, von der ein Teil der Richter mit einer *dissenting opinion* abwich und die seitens der Lehre kritisiert[88] wird, ist *auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar.*

   Im Unterschied zu einer AKW-Bewilligung bzw. einem AKW-Vorfall, wo es um *Wahrscheinlichkeiten des Risikoeintritts* geht (die im konkreten Fall von den Beschwerdeführenden nicht genügend belegt worden waren), haben die im Gesuch gerügten Unterlassungen der Beschwerdeführerinnen – die für die Vermeidung einer gefährlichen Klimaerwärmung nicht genügenden Treibhausgasreduktionen – gemäss Erkenntnissen der Wissenschaft (vgl. Rz. 22 f.) eine *tatsächlich eintretende, direkte Wirkung auf die Beschwerdeführerinnen* als besonders verletzliche Bevölkerungsgruppe zur Folge.

   Nehmen die Gesuchsgegner ihre Schutzpflichten weiterhin nicht bzw. in nicht genügender Weise wahr und werden das «deutlich unter 2-

---

[88] Neben KLEY vgl. auch MÜLLER/SCHEFER (Fn. 22), Fn. 72; SCHMIDT-RADEFELDT ROMAN, Ökologische Menschenrechte. Ökologische Menschenrechtsinterpretation der EMRK und ihre Bedeutung für die umweltschützenden Grundrechte des Grundgesetzes, Diss. Heidelberg, Baden-Baden 2000, 172 ff.

Grad-Ziel» wie auch das 2-Grad-Ziel weiterhin nicht ernsthaft angepeilt, tragen sie in entscheidender Weise dazu bei, dass sich die Folgen der Unterlassung für die Beschwerdeführerinnen verstärken: Die Anzahl der Hitzetage steigt an (vgl. Rz. 22), ebenso die Zahl der damit unbestrittenermassen (vgl. Rz. 23) verbundenen Todesfälle, von denen hauptsächlich die besonders verletzliche Bevölkerungsgruppe der Beschwerdeführerinnen betroffen ist (vgl. Rz. 23). Vorliegend besteht damit eine *wissenschaftlich erwiesene, klare Verbindung* zwischen Unterlassungen in Bezug auf die Vermeidung einer gefährlichen Klimaerwärmung und dem Recht auf Leben und körperliche Integrität der Beschwerdeführerinnen.

2. Unterlassen es die Gesuchsgegner, darauf hinzuwirken, dass die Treibhausgasemissionen auf ein möglichst ungefährliches Mass beschränkt werden, können sie ihre Verletzung der Schutzpflicht *nicht damit rechtfertigen*, dass dies andere Akteure (wie das Parlament) oder andere Staaten auch tun würden oder die Schweiz ein kleiner Staat sei. Eine «Unterbrechung» der eben erwähnten Verbindung kann deshalb nicht geltend gemacht werden. Vielmehr obliegt *jedem* staatlichen Akteur *in seinem Zuständigkeitsbereich* eine Schutzpflicht gegenüber den Beschwerdeführerinnen.

3. Die Beschwerdeführerinnen sind durch die unterlassenen Schutzpflichten deutlich stärker als der Durchschnitt der Bevölkerung *in ihrem Leben und ihrer Gesundheit* gefährdet. Tatsächlich gibt es im Klimabereich keine Bevölkerungsgruppe, die realer und ernsthafter von den Unterlassungen der Beschwerdegegner betroffen ist als die Beschwerdeführerinnen. Ihre im Gesuch vom 25. November 2016 an die Beschwerdegegner gerichteten Rechtsbegehren sind damit *real und ernsthaft.* Würde man den Beschwerdeführerinnen ein reales und ernsthaftes Begehren absprechen, würde der Klimabereich zum grundrechtsfreien Raum.

104. Der Nachweis eines natürlichen oder adäquaten *Kausalzusammenhangs* wird vom EGMR mit dem Erfordernis der echten und ernsthaften Streitigkeit hingegen klarerweise *nicht verlangt*.

Dennoch sei betont, dass Kausalitäten im Klimabereich aufgrund der inhärenten Komplexität, des «collective action»-Problems[89] und der Internationalität naturgemäss nicht strikt bewiesen werden können. Dies darf aber nicht zum Nachteil der Beschwerdeführerinnen gereichen, zumal in der Wissenschaft bereits seit den 1990er-Jahren ein sehr breiter Konsens über Ursache und Wirkung der Klimaerwärmung besteht (dazu eingehend Gesuch, Ziff. 4.2).

In diesem Sinn argumentierte namentlich das Bezirksgericht Den Haag in *Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands*, das die staatliche Schutzpflichtverletzung, nicht aber die Kausalität thematisierte.[90] Auch die grosse Kammer des Gerichtshofs der Europäischen Union hat sich in *ERG SpA and others v Ministero dello Sviluppo economico and others*[91] bei der Kausalität im Rahmen der Umwelthaftpflicht offen gezeigt.[92] Es erachtete die «Vermutung» der Kausalität als genügend, «wenn plausible Anhaltspunkte für diese Vermutung bestehen».[93] Ausserdem haben *common law*-Jurisdiktionen Ausnahmen für den strengen «but for»-Test zur Begründung der Kausalität vorgesehen und stattdessen eine «market share liability» angewendet.[94]

105. Wird das Erfordernis der Kausalität im Klimabereich generell gelockert, um diesen rechtlich überhaupt fassen zu können, dürfen für die «mehr als lose Verbindung» gemäss der Rechtsprechung des EGMR erst recht keine strengeren Anforderungen gestellt werden.

Auch diese Anforderung ist damit erfüllt.

---

[89] IPCC, Climate Change 2014: Synthesis Report, Summary for Policymakers, S. 17: «Climate change has the characteristics of a collective action problem at the global scale, because most GHGs accumulate over time and mix globally, and emissions by any agent (e.g., individual, community, company, country) affect other agents.»

[90] *Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands* (Fn. 34).

[91] *ERG SpA and others v Ministero dello Sviluppo economico and others*, C-378/08 vom 9. März 2010.

[92] PEETERS MARJAN, The regulatory approach of the EU in view of liability for climate change damage, in: FAURE MICHAEL/PEETERS MARJAN (Hrsg.), Climate Change Liability, Cheltenham and Northampton 2011, S. 131.

[93] *ERG SpA and others v Ministero dello Sviluppo economico and others* (Fn. 91) Paragraph 57.

[94] Diese Argumentationsweise könnte sich bereits zu einem «general principle of law» entwickelt haben, BARTON PHILLIP, State Responsibility and Climate Change: Could Canada be liable to Small Island States?, Dalhousie Journal of Legal Studies 2002 65, S. 84 f.; 689 P.2d 368; 570 So.2d 275; 539 N.E.2d 1069; cert denied, 493 U.S. 944; 823 P.2d 717.

2.4.4.4 Vorliegend keine «Actes de gouvernement»

106. Die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK wird bisweilen verneint, wenn der Behörde ein freies Ermessen im Sinne der sog. *prérogatives discrétionnaires* oder *actes de gouvernement* zukommt.[95] Dieses Ausschlusskriterium ist allerdings vorliegend nicht relevant. Denn solange die Beschwerdegegner ihre Schutzpflichten nicht erfüllen, besteht kein Raum für freies, politisches Ermessen oder *actes de gouvernement:* Dem Staat kommt *kein Entschliessungsermessen* zu für die Frage, *ob* er seinen staatsvertraglichen sowie grund- und konventionsrechtlichen Pflichten für die Erreichung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» bzw. des 2-Grad-Ziels nachkommen will; sein Ermessen beschränkt sich auf ein *Auswahlermessen, wie bzw. mit welchen konkreten Massnahmen* er dieses verbindliche Ziel erreichen will.

Diese negative Anforderung ist damit ebenfalls erfüllt.

2.4.4.5 Fazit

107. Aus den Ausführungen unter Ziff. 2.4.4.1 - 2.4.4.4 folgt, dass die Beschwerdeführerinnen gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK einen Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung der von ihnen mit dem Gesuch vom 25. November 2016 eingereichten Rechtsbegehren haben.

108. Um den durch die EMRK garantierten Rechtsschutz sicherzustellen, haben sich die Gesuchsgegner mit den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen inhaltlich zu befassen und nach Gewährung des rechtlichen Gehörs neu über alle im Gesuch gestellten Rechtsbegehren zu entscheiden.

Der Beschwerdegegner ist somit dazu verpflichtet, auf das Gesuch einzutreten.

109. Der Beschwerdegegner ist jedoch, ohne sich mit der im Gesuch in Ziff. 6.1.2 dargelegten Argumentation betreffend Art. 6 Ziff. 1 EMRK i.V.m. Art. 10 BV sowie Art. 2 und Art. 8 EMRK überhaupt auseinanderzusetzen, auf das Gesuch nicht eingetreten.

---

[95] BGE 130 I 388 E. 5.1.

110. Da die Beschwerdeführerinnen, wie oben bereits zur Voraussetzung des Berührtseins in Rechten ausgeführt (vgl. Rz. 63), durch die gerügten Unterlassungen in ihren ureigenen Grund- und Menschenrechten betroffen sind und keinesfalls, wie vom Beschwerdegegner behauptet, nur öffentliche Interessen wahrnehmen, geht es hier um zivilrechtliche Ansprüche der Beschwerdeführerinnen i.S.v. Art. 6 Ziff. 1 EMRK (vorne Rz. 98). Dass das Vorgehen der Beschwerdeführerinnen auch der Allgemeinheit dient, ändert nichts daran, dass die Beschwerdeführerinnen besonders betroffen sind und damit als Opfer einer EMRK-Verletzung qualifizieren.

111. Durch das Nichtanwenden von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und das Nichteintreten auf das Gesuch hat der Beschwerdegegner das durch die Verfassung garantierte rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) der Beschwerdeführerinnen sowie gleichzeitig auch Art. 6 Ziff. 1 EMRK mit Bezug auf den Anspruch "to have one's case properly examined" (vgl. vorne Rz. 60) verletzt.

2.5 Ergebnis

112. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass

- die Beschwerdeführerinnen durch die Unterlassungen der Gesuchsgegner betreffend Klimaschutz in ihren Rechten und Pflichten berührt sind (Ziff. 2.3.2);
- die Beschwerdeführerinnen ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der mit dem Gesuch vom 25. November 2016 gestellten Rechtsbegehren haben (Ziff. 2.3.3);
- den Beschwerdeführerinnen kein anderes Vorgehen als ein Gesuch im Sinne von Art. 25*a* VwVG offenstand und somit die Voraussetzung der Subsidiarität vorliegend erfüllt ist (Ziff. 2.3.4);
- auch die anderen Eintretensvoraussetzungen von Art. 25*a* VwVG erfüllt sind, was vom Beschwerdegegner auch anerkannt wurde (Ziff. 2.3.1);
- der Beschwerdegegner durch das Nichteintreten auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen Art. 25*a* VwVG sowie wegen der mangelnden Auseinandersetzung mit den Vorbringen im Gesuch das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) der Beschwerdeführerinnen sowie Art. 6 Ziff. 1 EMRK mit Bezug auf den Anspruch "to have one's case properly examined" verletzt hat (Ziff. 2.3.5);

- der Beschwerdegegner auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen vom 25. November 2016 aufgrund des Vorliegens aller Voraussetzungen von Art. 25*a* VwVG einzutreten hat (Ziff. 2.3.5);
- der Beschwerdegegner auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen vom 25. November 2016 darüber hinaus auch gestützt auf die Verfahrensgarantien gemäss Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK einzutreten hat (Ziff. 2.4.4.5);
- der Beschwerdegegner sich i.S.v. Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK (vgl. oben Rz. 111) mit den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen inhaltlich zu befassen und nach Gewährung des rechtlichen Gehörs neu über die im Gesuch gestellten Rechtsbegehren zu entscheiden hat (Ziff. 2.4.4.5).

Aus all diesen Gründen ersuchen wir Sie höflich um Gutheissung der eingangs gestellten Rechtsbegehren.

Freundliche Grüsse

i.V.

RAin Dr. Ursula Brunner

i.V.

RAin Cordelia C. Bähr

RA Martin Looser

sechsfach

Beilagen gemäss separatem Verzeichnis

Inhaltsverzeichnis

Formelles **3**

Materielles **6**

1. Prozessgeschichte und dem Verfahren zugrundeliegender Sachverhalt **6**

1.1 Vorbemerkungen 6

1.2 Prozessgeschichte 7

2. Rechtliches **8**

2.1 Dem Verfahren zugrundeliegender Sachverhalt 8

2.1.1 Betreffend Klimaerwärmung und Klimaschutz allgemein 8

2.1.2 Betreffend Auswirkungen von Hitzeperioden auf die Beschwerdeführerinnen im Besondern 11

2.2 Zum Gesuch, auf das der Beschwerdegegner nicht eingetreten ist 13

2.2.1 Rechtsbegehren gemäss Gesuch vom 25. November 2016 13

2.2.2 Die mit dem Gesuch vom 25. November 2017 gerügten Verfassungs- und Völkerrechtsverletzungen 17

2.2.2.1 Verfassungsverletzungen 17

2.2.2.2 Konventionsverletzungen 19

2.3 Eintretensvoraussetzungen von Art. 25*a* VwVG sind erfüllt 22

2.3.1 Zu den Erwägungen des Beschwerdegegners betreffend Eintretensvoraussetzungen 22

2.3.1.1 Unbestrittene Eintretensvoraussetzungen 22

2.3.1.2 Bestrittene und nicht geprüfte Eintretensvoraussetzungen 23

2.3.2 Beschwerdeführerinnen sind in ihren Rechten und Pflichten berührt 23

2.3.2.1 Im Allgemeinen 23

2.3.2.2 Grund- und Menschenrechte der Gesuchstellerinnen tangiert 25

2.3.2.3 Rechtsposition der Gesuchstellerinnen aufgrund des Zwecks des CO_2-Gesetzes verletzt 25

2.3.2.4 Unterlassene Emissionsreduktionen geeignet, Beeinträchtigung von Gesundheit und Leben hervorzurufen; Vorhersehbarkeit des Eingriffs in Rechte der Beschwerdeführerinnen 26

2.3.2.5 Berührtsein in Rechten und Pflichten durch Grundrechtsverletzungen aufgrund der im Gesuch gerügten Unterlassungen gegeben 28

2.3.2.6 Zwischenfazit: Verletzung von Art. 25*a* VwVG und Art. 29*a* BV sowie Art. 29 Abs. 2 BV durch Beschwerdegegner 28

2.3.3 Schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerinnen ist gegeben 30

2.3.3.1 Zum schutzwürdigen Interesse im Allgemeinen 30

2.3.3.2 Sondernachteil der Beschwerdeführerinnen aufgrund ihrer Risikoexposition gegenüber Hitzeperioden ist nachgewiesen 32

2.3.3.3 Aktuelles und praktisches Interesse ist gegeben 33

2.3.3.4 Zwischenfazit: Schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerinnen im Sinne von Art. 25*a* VwVG ist gegeben 35

2.3.4 Subsidiarität ist gewahrt 35

2.3.5 Fazit 36

2.4 Anspruch auf Eintreten auf das Gesuch der Beschwerdeführer-innen gestützt auf die Verfahrensgarantien und Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 10 BV sowie Art. 2 und Art. 8 EMRK 37
2.4.1 EMRK-Garantien und nationales Verfahrensrecht allgemein 37
2.4.2 Zu den Erwägungen des Beschwerdegegners betreffend die Verfahrensgarantien gemäss Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK 37
2.4.3 Falsche Anwendung von Art. 13 EMRK 38
2.4.3.1 Grundsatz, Voraussetzungen und Bedeutung von Art. 13 EMRK im vorliegenden Fall 38
2.4.3.2 Eigenständige Bedeutung von Art. 13 EMRK nur, wenn Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht einschlägig ist; Verletzung des rechtlichen Gehörs 39
2.4.4 Anspruch auf Beurteilung durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 6 Ziff. 1 EMRK) 40
2.4.4.1 Zivilrechtliche Streitigkeit 40
2.4.4.2 Innerstaatlich begründetes Recht 41
2.4.4.3 Echte und ernsthafte Streitigkeit sowie Frage des Kausalzusammenhangs 42
2.4.4.4 Vorliegend keine «Actes de gouvernement» 46
2.4.4.5 Fazit 46
2.5 Ergebnis 47

Beilagenverzeichnis

1. Substitutionsvollmacht Cordelia Bähr vom 2. Mai 2017
2. Verfügung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK vom 25. April 2017

Eingelegt von ettlersuter Rechtsanwälte | Beilage Nr. 1

bähr´ettwein
rechtsanwälte zürich bern

Postfach 46, CH-8042 Zürich

ettlersuter
- 3. Mai 2017

ettlersuter Rechtsanwälte
z.Hd. Ursula Brunner, Adrian Strütt und Adrian Suter
Grüngasse 31
Postfach 1323
CH-8021 Zürich 1

Zürich, 2. Mai 2017

Vollmacht i.S. Verfügung UVEK vom 25. April 2017

Lieber Adrian Strütt, lieber Adrian Suter

Gerne bitte ich und bevollmächtige ich einen von Euch beiden aufgrund Abwesenheit wegen Mutterschaft, die

Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Frist: 26. Mai 2017)

gegen die

Verfügung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK vom 25. April 2017 betreffend Begehren vom 25. November 2016 der KlimaSeniorinnen Schweiz sowie von Ruth Schaub, Marie Eve Volkoff Peschon, Bruna Giovanna Olimpia Molinari und Gabrielle Thérèse Budry um Erlass einer Verfügung über Realakte im Zusammenhang mit der Forderung nach Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz

an meiner Stelle „in Vertretung" zu unterzeichnen.

Ich hoffe, es geht Euch gut, und danke Euch recht herzlich!

Beste Grüsse

Cordelia Bähr
Lic. iur., LL.M. Public Law (LSE), Rechtsanwältin

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Eingelegt von ettlersuter Rechtsanwälte | Beilage Nr. 2

ettlersuter
26. April 2017
Frist: 26. Mai '17

CH-3003 Bern,

Einschreiben

ettlersuter Rechtsanwälte
Grüngasse 31
Postfach 1323
8021 Zürich

Bern, 25. April 2017

Verfügung

betreffend

Begehren vom 25. November 2016

der Gesuchstellenden:

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, Ruth Schaub, Marie Eve Volkoff Peschon, Bruna Giovanna Olimpia Molinari und Gabrielle Thérèse Budry,

vertreten durch Dr. Ursula Brunner, Rechtsanwältin, und/oder Martin Looser, Rechtsanwalt, ettlersuter Rechtsanwälte, Grüngasse 31, Postfach 1323, 8021 Zürich und/oder Cordelia Bähr, lic. iur. LL.M. Public Law (LSE), Rechtsanwältin, bähr ettwein rechtsanwälte, St. Moritz-Strasse 1, Postfach 46, 8042 Zürich,

um Erlass einer Verfügung über Realakte im Zusammenhang mit der Forderung nach Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz

Generalsekretariat UVEK
Rechtsdienst
rechtsdienst@gs-uvek.admin.ch
www.uvek.admin.ch

237-99-00001/00082/00001/Q142-1538

A. Sachverhalt

1.1 Mit Schreiben vom 25. November 2016 ersuchen der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, Ruth Schaub, Marie Eve Volkoff Peschon, Bruna Giovanna Olimpia Molinari und Gabrielle Thérèse Budry (nachfolgend die Gesuchstellenden) den Bundesrat, das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Bundesamt für Energie (BFE) (nachfolgend: die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden) um Erlass einer Verfügung im Sinne von Artikel 25*a* des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) sowie der Artikel 6 Ziffer 1 und 13 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101).

Die Gesuchstellenden verlangen von den angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden, dass diese jeweils in ihren Verantwortungsbereichen über die Einstellung der gerügten verfassungs- und EMRK-widrigen Unterlassungen entscheiden und alle verfassungs- und völkerrechtlich notwendigen Handlungen veranlassen, die zur Erfüllung der wissenschaftlich nötigen und völkerrechtlich verbindlich vereinbarten Klimaschutzziele erforderlich seien. Als verfassungs- und EMRK-widrig rügen die Beschwerdeführenden einerseits, dass das Emissionsreduktionsziel von minus 20 Prozent gegenüber 1990 für das Jahr 2020 sowie das derzeit im Vorverfahren der Gesetzgebung bis 2030 entworfene inländische Emissionsziel von 30 Prozent zu tief angesetzt seien und andererseits, dass die Reduktionsmassnahmen nicht nur hinsichtlich des aktuellen Ziels für 2020, sondern umso mehr hinsichtlich der höheren, verfassungs- und völkerrechtskonformen Ziele für 2020 und 2030 ungenügend seien.

Die Gesuchstellenden machen geltend, die gerügten Unterlassungen würden das Recht auf Leben, das Nachhaltigkeitsprinzip und das Vorsorgeprinzip verletzen (Art. 10, 73 und 74 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Verletzt würden auch EMRK-Rechte, namentlich das Recht auf Leben, auf Gesundheit und körperliche Integrität, welche durch die Artikel 2 und 8 EMRK geschützt seien.

1.2 Gestützt auf diese Überlegungen stellen die Gesuchstellenden folgende Rechtsbegehren:

1. Es haben die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Handlungen vorzunehmen, die nötig sind, um die Treibhausgasemissionen bis 2020 so zu reduzieren, dass der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» für die maximale Erderwärmung, eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, und damit die diesem Ziel entgegenstehenden widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:

   a. habe der Bundesrat die Aufgaben des Bundes im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 BV und deren Erfüllung im Klimabereich mit dem aktuellen Klimaziel auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen in Artikel 74 Absatz 2 BV und 73 BV sowie mit der staatlichen Schutzpflicht nach Artikel 10 Absatz 1 BV sowie Artikel 2 und 8 EMRK zu überprüfen und für die Zeit bis 2020 ohne Verzug eine neue Lösung zu entwickeln, mit welcher der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, wobei sich eine solche Lösung im Bereich von mindestens 25 Prozent Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber 1990 zu bewegen hat;

   b. habe der Bundesrat gegenüber dem Parlament wie auch gegenüber der Öffentlichkeit zu kommunizieren, dass zur Einhaltung der staatlichen Schutzpflichten der Schweiz und zur

Einhaltung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips bis 2020 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen geboten ist, die dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht was eine inländische Treibhausgas-Reduktion bis 2020 von mindestens 25 Prozent gegenüber 1990 verlangt;

c. haben der Bundesrat, das UVEK und das BAFU ohne Verzug durch Bundesrats-, Departements- oder Amtsentscheid ein Vorverfahren der Gesetzgebung auszulösen mit dem Ziel eines Ziff. 1.a entsprechenden Emissionsreduktionsziels;

d. habe der Bundesrat im Rahmen von Ziff. 1.c das Parlament in der Botschaft darüber zu informieren, dass mit dem neuen Vorschlag zum Emissionsreduktionsziel die Verfassungs- und EMRK-Widrigkeit beseitigt wird.

2. Es haben die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Reduktionsmassnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um das Treibhausgas-Reduktionsziel im Sinne von Ziff. 1, d.h. mindestens 25 Prozent Treibhausgasreduktion gegenüber 1990 bis 2020, zu erreichen, und damit die widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:

a. habe der Bundesrat im Rahmen von Ziff. 1.a Massnahmen zur Zielerreichung zu prüfen;

b. habe der Bundesrat im Rahmen von Ziff. 1.b entsprechende Massnahmen zur Zielerreichung zu kommunizieren;

c. haben der Bundesrat, das UVEK oder das BAFU im Rahmen von Ziff. 1.c Massnahmen zur Zielerreichung in das Vorverfahren der Gesetzgebung einzuschliessen.

3. Es haben die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Handlungen vorzunehmen, die nötig sind, um die Emissionen bis 2030 so zu reduzieren, dass der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» für die maximale Erderwärmung, eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, und damit die diesem Ziel entgegenstehenden widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:

a. haben der Bundesrat, das UVEK oder das BAFU im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung sämtliche Handlungen vorzunehmen, die dazu führen, dass der Beitrag der Schweiz an das «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter an das mindestens 2-Grad-Ziel im Inland erreicht wird, was eine inländische Reduktion der Treibhausgasemissionen der Schweiz bis 2030 gegenüber 1990 um mindestens 50 Prozent verlangt;

b. haben der Bundesrat, das UVEK oder das BAFU sämtliche Reduktionsmassnahmen in das Vorverfahren der Gesetzgebung einzuschliessen, die nötig sind, um das Treibhausgas-Reduktionsziel im Sinne von Ziff. 3.a zu erreichen.

4. Es haben die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Reduktionsmassnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um das aktuelle Treibhausgas-Reduktionsziel von 20 Prozent zu erreichen, und damit die widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:

a. habe das BAFU ohne Verzug die Berichterstattung der Kantone über ihre technischen Massnahmen zur Verminderung der CO_2-Emissionen von Gebäuden einzuholen;

b. habe das BAFU zu prüfen, ob die kantonale Berichterstattung Angaben über die getroffenen und geplanten CO_2- wirksamen Massnahmen und deren Wirkung enthält sowie die

Entwicklung der CO_2-Emissionen der Gebäude auf dem Kantonsgebiet aufzeigt, und nötigenfalls Nachbesserung zu verlangen;

c. habe das BAFU zu überprüfen, ob die Kantone dabei sind, Gebäudestandards für Neu- und Altbauten zu erlassen, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen;

d. haben der Bundesrat, das UVEK und das BAFU bei negativem Prüfungsresultat gemäss Ziff. 4.c die nötigen Massnahmen gegenüber den entsprechenden Kantonen zu ergreifen; nötigenfalls sind Handlungen vorzunehmen, die darauf gerichtet sind, auf Bundesebene Gebäudestandards für Neu- und Altbauten, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen, zu erlassen;

e. habe das UVEK bei einer Verfehlung des sektoriellen Zwischenziels 2015 im Gebäudebereich zu analysieren, wo kantonaler Verbesserungsbedarf besteht, und dem Bundesrat weitere wirksame Massnahmen vorzuschlagen;

f. haben der Bundesrat, das UVEK und das BAFU Handlungen vorzunehmen, die auf eine raschere Erhöhung der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen zielen;

g. habe das BFE von Importeuren von Personenwagen dem tatsächlichen Ausstoss entsprechende Messungen von CO_2-Emissionen von Personenwagen einzufordern;

h. habe das UVEK angesichts des voraussichtlichen Verfehlens des sektoriellen Zwischenziels 2015 im Verkehrsbereich unverzüglich weitere wirksame Massnahmen auszuarbeiten und dem Bundesrat vorzuschlagen; insbesondere habe der Bundesrat Handlungen zur Förderung der Elektromobilität vorzunehmen, oder aber nachzuweisen, dass das sektorielle Zwischenziel in Artikel 3 Absatz 2 CO_2-Verordnung auch ohne eine solche Förderung erreicht werden kann, und haben der Bundesrat, das UVEK und das BAFU Handlungen vorzunehmen, die auf eine Erhöhung des Kompensationssatzes für die Kompensation von CO_2-Emissionen aus Treibstoffen gerichtet sind;

i. habe der Bundesrat in umfassender Weise die Wirksamkeit der Massnahmen nach dem CO_2-Gesetz und die Notwendigkeit weiterer Massnahmen zu überprüfen, dem Parlament über die Ergebnisse seiner Evaluation Bericht zu erstatten und unverzüglich Schritte einzuleiten, die notwendigen Massnahmen noch für die Periode bis 2020 umzusetzen.

5. Eventualiter zu den Rechtsbegehren 1 - 4 sei festzustellen, dass die jeweiligen Unterlassungen widerrechtlich seien.

Die Gesuchstellenden stellen zudem den Verfahrensantrag, es sei zeitnah über die Rechtsbegehren 1 – 5 zu verfügen.

B. Einleitende Bemerkungen

Bevor geprüft wird, ob in casu die Eintretensvoraussetzungen gemäss Artikel 25*a* VwVG erfüllt sind, folgt zunächst ein Einblick in die Schweizerische Klimapolitik.

1.1 Allgemeines: Grundlagen der Schweizer Klimapolitik und aktueller Stand

Die Schweiz blickt bereits auf eine längere klimapolitische Geschichte zurück. Im Jahr 1993 wurde die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on climate change, UNFCCC; SR 0.814.01) ratifiziert. Damit hat sich die Schweiz bereit erklärt, die internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels mitzutragen. Mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls 1997 folgte eine verbindliche Verpflichtung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen). Diese Verpflichtung wurde zunächst mit dem CO_2-Gesetz vom 8. Oktober 1999, das am 1. Mai 2000 in Kraft trat, in nationales Recht überführt. In seiner ersten Phase setzte das Gesetz vornehmlich auf freiwillige Massnahmen in den Sektoren Energie und Verkehr sowie auf unterstützende Anstrengungen im Rahmen der Umwelt- und Finanzpolitik. 2001 begann die Wirtschaft unter dem Dach der Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW) mit dem Abschluss freiwilliger Zielvereinbarungen zur Reduktion der CO_2-Emissionen und zur Steigerung der Energieeffizienz. Im Jahr 2003 ratifizierte die Schweiz das Kyoto-Protokoll (SR 0.814.011). Im Rahmen der CO_2-Gesetzgebung beschloss der Bundesrat im Jahr 2005 aufgrund der ungenügenden Emissionsreduktionen eine CO_2-Abgabe auf fossilen Brennstoffen, die als subsidiäre Massnahme in der Gesetzgebung verankert war und schliesslich nach vorgängiger Genehmigung durch das Parlament 2008 erstmals eingeführt wurde, und genehmigte den so genannten Klimarappen auf Treibstoffen (2005-2012). Die CO_2-Abgabe auf fossilen Brennstoffen war bereits damals als Lenkungsabgabe konzipiert. Es wurden keine fiskalischen Zielsetzungen verfolgt; die Abgabeeinnahmen sollten vollständig und anteilsmässig an Wirtschaft und Haushalte rückverteilt werden. Im Jahr 2010 wurde das vom Parlament beschlossene Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen eingeführt. Das Programm wurde über eine Teilzweckbindung zu einem Drittel aus den Einnahmen aus der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen (zurzeit maximal 300 Mio. Franken pro Jahr) sowie durch Beiträge der Kantone finanziert. Es fördert die energetische Sanierung der Gebäudehüllen, den Einsatz erneuerbarer Energien, die Abwärmenutzung und die Optimierung der Gebäudetechnik. Auf die Einführung einer CO_2-Abgabe auf Treibstoffen wurde verzichtet, jedoch die von der Erdölwirtschaft vorgeschlagene Stiftung Klimarappen eingesetzt. Diese hat sich zur Erbringung von in- und ausländischen Emissionsreduktionen verpflichtet und in der Periode 2008-2012 kumulierte Einsparungen im Umfang von rund 18 Mio. Tonnen CO_2-Äquivalenten (CO_2eq; davon 16 Mio. Tonnen im Ausland) realisiert.

Mit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls 2003 verpflichtete sich die Schweiz, ihre THG-Emissionen im Zeitraum 2008-2012 um 8 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Diese Vorgabe wurde auf nationaler Ebene in ein Reduktionsziel für die energiebedingten CO_2-Emissionen von minus 10 Prozent gegenüber 1990 überführt, wobei zusätzlich Teilziele für Brennstoffe (minus 15 Prozent) und Treibstoffe (minus 8 Prozent) festgelegt wurden. Der Freiwilligkeit wurde ein hoher Stellenwert eingeräumt. Der Gesetzgeber übertrug Agenturen und Branchenverbänden (insbesondere der EnAW und der Stiftung Klimarappen, aber auch dem Verband auto-Schweiz, mit dem der Bund eine freiwillige Vereinbarung zur Reduktion des Treibstoffverbrauchs abschloss) bedeutende Vollzugsaufgaben in den Sektoren Gebäude, Verkehr und Wirtschaft. Neben den

freiwilligen Anstrengungen trugen die Massnahmen des CO_2-Gesetzes – namentlich die CO_2-Abgabe auf fossilen Brennstoffen und das Gebäudeprogramm – mit dazu bei, dass die Schweiz (zusätzlich unter Anrechnung im Ausland erworbener Emissionsreduktionszertifikate) ihr Reduktionsziel erfüllen konnte.

Am 1. Januar 2013 trat das neue CO_2-Gesetz vom 23. Dezember 2011 in Kraft. Dabei wurde der Geltungsbereich des bisherigen Gesetzes auf sämtliche international geregelten Treibhausgase ausgedehnt und so gleichzeitig die sektorielle Abdeckung erweitert. Das im Gesetz festgehaltene Ziel, die THG-Emissionen bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, soll grundsätzlich mit Massnahmen im Inland erreicht werden. Anstelle von Freiwilligkeit traten vermehrt regulative und markwirtschaftliche Instrumente. Die bereits bestehenden Instrumente wurden weiter verschärft und ausgebaut. Die CO_2-Abgabe auf fossilen Brennstoffen wird weitergeführt und in Abhängigkeit von der Emissionsentwicklung schrittweise erhöht, wobei das Parlament den ursprünglichen Maximalsatz von 210 CHF pro Tonne CO_2 des CO_2-Gesetzes vom 8. Oktober 1999 im aktuellen CO_2-Gesetz auf 120 CHF pro Tonne CO_2 begrenzte. Die Teilzweckbindung der Einnahmen aus der CO_2-Abgabe für das Gebäudeprogramm wurde aufgestockt. Der Klimarappen wurde durch eine Kompensationspflicht für die Importeure fossiler Treibstoffe ersetzt, und die 2010 im Rahmen einer Teilrevision aufgenommene Kompensationspflicht für Betreiber fossilthermischer Kraftwerke wird weitergeführt. Treibhausgasintensive Unternehmen sind seit 2013 von der CO_2-Abgabe befreit, aber in ein Emissionshandelssystem eingebunden. Kleinere und mittlere Unternehmen können sich unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls von der CO_2-Abgabe befreien lassen, müssen sich aber im Gegenzug gegenüber dem Bund zu einer Reduktion ihrer THG-Emissionen verpflichten. Neben diesen sowie den weiteren Instrumenten des CO_2-Gesetzes tragen Massnahmen aus anderen Bereichen, beispielsweise der Energie-, der Verkehrs- und der Agrarpolitik, sowie die Anstrengungen der Kantone im Gebäudebereich zu den notwendigen Emissionsreduktionen bei.

Die getroffenen Massnahmen haben Wirkung gezeigt. Im Jahr 2014 lagen die THG-Emissionen rund 10 Prozent unter dem Wert von 1990. Dies ist angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums, der mehrheitlich positiven Entwicklung der Wirtschaft sowie der zeitweise sehr tiefen Ölpreise durchaus ein Erfolg. Die Reduktionen fallen aber dennoch geringer aus als erhofft. Die Gesuchstellenden haben dafür einige Gründe genannt. Hervorzuheben ist die unzureichende Reduktion der Emissionen im Verkehrssektor. Im Jahr 2014 lagen diese Emissionen rund 10 Prozent höher als 1990; gemäss dem in der CO_2-Verordnung definierten Zwischenziel wäre für 2015 eine Stabilisierung im Vergleich mit 1990 gefordert. Die steigenden Fahrleistungen haben die in den letzten Jahren erzielten Effizienzfortschritte allerdings weitgehend kompensiert. Dazu kommen die Abweichungen zwischen realem Verbrauch von Treibstoffen und den Herstellerangaben gemäss Neuem Europäischem Fahrzyklus (NEFZ), die die Wirkung der Emissionsvorschriften für neue Personenwagen spürbar untergraben. Das UVEK hat in einem kürzlich erschienenen Bericht zur bisherigen Wirkung der Emissionsvorschriften auf diese Problematik aufmerksam gemacht und Verbesserungen in Aussicht gestellt.[1] Es ist zu erwarten, dass sich die Situation mit Inkraftsetzung des neuen Prüfverfahrens „worldwide harmonized light vehicles test procedure" (WLTP) ab 2017 mittelfristig verbessert. Im Gebäudebereich lagen die Emissionen 2014 rund 30

[1] „Auswirkungen der CO_2-Emissionsvorschriften für neue Personenwagen 2012-2015", Bericht zuhanden der UREK-N und UREK-S, abrufbar unter http://www.bfe.admin.ch/themen/00507/05318/index.html?lang=de&dossier_id=06740

Prozent unter dem Wert von 1990 und damit schon deutlich unter dem Zwischenziel für 2015 (-22 Prozent). Die starken witterungsbedingten Schwankungen zeigen aber, dass immer noch zu viele fossile Heizsysteme im Einsatz sind und dementsprechend weiterer Handlungsbedarf besteht. Ebenfalls auf Kurs sind die Emissionen im Industriesektor (inklusive Emissionen aus der Abfallverbrennung sowie Prozessemissionen), die 2014 rund 13 Prozent tiefer waren als 1990 und damit bereits in der Nähe des Zielwerts für 2020 (-15 Prozent) liegen. Die übrigen THG-Emissionen schliesslich sind im Vergleich mit 1990 um rund 6 Prozent gestiegen. Grund dafür ist vor allem die starke Zunahme der Emissionen von synthetischen Treibhausgasen wie Fluorkohlenwasserstoffen (hydrofluorcarbons, HFC) und Schwefelhexafluorid (SF_6), die aber mittelfristig insbesondere aufgrund der strikteren Regulierung besonders umweltschädlicher Kältemittel wieder zurückgehen dürften. Die Emissionen der Landwirtschaft sind zwischen 1990 und 2014 dank tieferen Tierbeständen und geringerem Einsatz von Düngemitteln um rund 10 Prozent gesunken.

Artikel 40 des geltenden CO_2-Gesetzes verpflichtet zu einer regelmässigen Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen klimapolitischen Massnahmen. Diese Überprüfungen sollen neben der erzielten Wirkung jeweils auch Möglichkeiten zur Verbesserung und zur Weiterentwicklung aufzeigen. Zu beachten ist dabei, dass viele Instrumente erst seit wenigen Jahren in Kraft sind und dementsprechend erst Erfahrungen gesammelt werden müssen, bevor eine Evaluation sinnvoll ist. Das BAFU hat 2015/2016 erstmals eine umfangreiche Wirkungsabschätzung der CO_2-Abgabe durchgeführt und konnte aufzeigen, dass die Abgabe bereits im Zeitraum 2008-2013 mit noch relativ tiefem Abgabesatz zu beträchtlichen Emissionsreduktionen geführt hat, dass aber ebenso weitere Schritte der Abgabeerhöhung notwendig sind.[2] Die Modellrechnungen zur Abschätzung der Wirkung werden 2017 erneuert. Ebenfalls umfassend untersucht wurden die diversen Zielvereinbarungen mit Bund und Kantonen.[3] Dabei wurde festgestellt, dass viele Unternehmen ihre Ziele entweder bereits übertroffen haben oder bis 2020 übertreffen werden. Des weiteren liegen Evaluationen zur Wirkung der Emissionsvorschriften für neue Personenwagen (siehe Fussnote 1), des Gebäudeprogramms[4] (auch von den Gesuchstellenden referenziert) sowie Prüfberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Lenkungswirkung des Emissionshandels, zur Kompensationspflicht Importeure fossiler Treibstoffe (zu der das BAFU zusätzlich eine eigene Evaluation erarbeiten liess[5]) sowie zum Technologiefonds vor.[6] Die darin formulierten Empfehlungen sind entweder bereits umgesetzt oder werden künftig zu weiteren Verbesserungen der Instrumente beitragen. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass die Wirkung aller untersuchten Instrumente in den nächsten Jahren weiter zunimmt.

Darüber hinaus hat die Schweiz im Bereich der Anpassung an den Klimawandel bereits Grundlagen gelegt und Anstrengungen unternommen. Der Bundesrat hat 2014 im Rahmen seiner An-

---

2 Abrufbar unter https://www.bafu.admin.ch/co2-abgabe, „Dokumente".
3 Abrufbar unter http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00541/index.html?lang=de&dossier_id=06769.
4 Abrufbar unter https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimapolitik/gebaeude/gebaeudeprogramm.html, „Dokumente".
5 Abrufbar unter https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimapolitik/kompensation-von-co2-emissionen/kompensationsprojekte-in-der-schweiz.html, „Dokumente".
6 Siehe http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=178&lang=de.

passungsstrategie einen Aktionsplan verabschiedet, der insgesamt 63 Massnahmen aus diversen Bereichen zusammengefasst.[7] Im Vordergrund stehen dabei die Überprüfung der Rahmenbedingungen für die Anpassungen an den Klimawandel sowie die weitere Verbesserung der Wissensgrundlagen durch Forschung und Monitoring. Die Umsetzung dieses Aktionsplans erfolgt in enger Koordination mit den betroffenen Akteuren, insbesondere den Kantonen, Städten und Gemeinden. Die Anpassungsstrategie und deren Umsetzung werden laufend evaluiert und entsprechend für die Zeit nach 2020 weiterentwickelt. Neben der Reduktion der Emissionen wird die Anpassung an den Klimawandel auch im zukünftigen CO_2-Gesetz (Art. 8) den zweiten Pfeiler der Schweizer Klimapolitik bilden. Dies trägt den Anliegen der Gesuchstellenden Rechnung, indem die Bevölkerung vor jenen Auswirkungen des Klimawandels geschützt werden soll, die sich selbst bei Erreichung der gesetzten Reduktionsziele nicht mehr verhindern lassen.

Ob das Reduktionsziel für das Jahr 2020 erreicht wird, kann noch nicht definitiv beurteilt werden. Klar ist, dass sich die bisher erzielten Reduktionen weiter fortsetzen müssen und insbesondere im Verkehr eine Trendwende notwendig ist. Das erste Massnahmenpaket der Energiestrategie, das bei einer Annahme durch das Volk im Mai 2017 anfangs 2018 in Kraft tritt und bis 2020 verschärfte Grenzwerte für neue Personenwagen und neu auch Emissionsvorschriften für leichte Nutzfahrzeuge vorsieht, dürfte dazu einen spürbaren Beitrag leisten. Das Treibhausgasinventar für das Jahr 2015, das im April 2017 veröffentlicht wird, wird zeigen, ob die in der CO_2-Verordnung festgelegten Zwischenziele erreicht worden sind. Würde das gesetzliche Reduktionsziel von minus 20 Prozent im Jahr 2020 gegenüber 1990 verfehlt, müsste der Fehlbetrag durch entsprechend verstärkte Reduktionsmassnahmen in der nachfolgenden Verpflichtungsperiode 2021-2030 wettgemacht werden.

1.2 Einordnung und Beurteilung der geltenden Klimagesetzgebung bis 2020

Die im Februar 2008 eingereichte eidgenössische Volksinitiative „Für ein gesundes Klima" verlangte für die inländischen THG-Emissionen ein auf Verfassungsstufe festgeschriebenes Reduktionsziel von minus 30 Prozent im Jahr 2020 gegenüber 1990. In seiner Botschaft zur Klimapolitik nach 2012[8] hat der Bundesrat dargelegt, dass er das Anliegen der Initiative unterstützt und den Handlungsbedarf anerkennt. Er kritisierte aber die zu geringe Flexibilität, die sich aus dem geforderten Verzicht auf Massnahmen im Ausland ergeben hätte, und sprach sich für ein international abgestimmtes Vorgehen der Schweiz aus. Der Bundesrat schlug daher mittels indirektem Gegenvorschlag ein Reduktionsziel von gesamthaft 20 Prozent für das Jahr 2020 gegenüber 1990 vor, welches im Rahmen der ohnehin notwendigen Totalrevision im CO_2-Gesetz verankert werden sollte. Maximal die Hälfte der nötigen Reduktionsleistung sollte dabei durch Massnahmen im Ausland erzielt werden können. Der Bundesrat äusserte zudem klare Bereitschaft, das Ziel auf minus 30 Prozent zu erhöhen, sofern sich andere Industrienationen und insbesondere die EU ebenfalls für vergleichbare Ziele entscheiden. Er legte ebenfalls dar, dass die Emissionen über 2020 hinaus weiter abgesenkt werden müssen, damit die Schweiz ihre internationalen Verpflichtungen einhalten kann. Der Bundesrat ging davon aus, dass dafür die Emissionen pro Kopf bis Mitte Jahrhundert auf 1-1,5 Tonnen CO_2eq abgesenkt werden

---

7 Abrufbar unter https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/anpassung-an-den-klimawandel/strategie-des-bundesrates-zur-anpassung-an-den-klimawandel-in-de.html

8 Abrufbar unter https://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/7433.pdf

müssen, was einer Reduktion der inländischen THG-Emissionen von 70-85 Prozent gegenüber 1990 entspricht. Diese langfristigen Zielsetzungen haben im Grundsatz nach wie vor Gültigkeit. Mittlerweile ist allerdings klar, dass die Emissionen schneller abgesenkt werden müssen und die Reduktion von bis zu 85 Prozent bereits im Jahr 2050 erreicht werden muss. In der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ist ein Netto-Null-Emissionsniveau anzustreben, damit das international anerkannte Ziel, die globale Erwärmung unter 2 Grad Celsius zu halten (nachfolgend „2°-Ziel"), mit genügend grosser Wahrscheinlichkeit erreicht werden kann.

Das Parlament folgte schliesslich dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates, passte diesen aber in einigen wichtigen Punkten an. So muss das Reduktionsziel von minus 20 Prozent vollständig mit Massnahmen im Inland erreicht werden. Dieses könnte „im Einklang mit internationalen Vereinbarungen" auf minus 40 Prozent erhöht werden, wobei maximal 75 Prozent der dafür zusätzlich notwendigen Reduktion im Ausland erfolgen dürften. Die Erhöhung blieb an die Bedingung geknüpft, dass die wichtigsten Handelspartner ihre Ambition ebenfalls erhöhen. Dies war bis anhin nicht der Fall. Die Schweiz hat zudem 2015 beschlossen, ihre Anstrengungen im Rahmen des Kyoto-Protokolls auch im Zeitraum 2013-2020 weiterzuführen. Dies in Umsetzung ihrer am 8. Dezember 2012 in Doha in einer breit abgestützten internationalen Vereinbarung festgehaltenen Ankündigung, ihre Emissionen bis 2020 um 20 Prozent reduzieren. Umgelegt auf die Periode 2013-2020 müssen die Emissionen im Mittel um 15.8 Prozent tiefer sein als 1990. Bislang haben die EU und auch die Schweiz auf eine Erhöhung der Ambition bis 2020 verzichtet.

Sowohl der Bundesrat als auch das Parlament haben den Handlungsbedarf erkannt und bis 2020 Ziele und Massnahmen festgelegt, die einen Beitrag der Schweiz zum 2°-Ziel sicherstellen. Dies ist auch im Zweckartikel (Art. 1 Abs. 1) des CO_2-Gesetzes festgehalten. Daraus ergibt sich eine Verpflichtung, die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen. Der Bundesrat ist ebenfalls verpflichtet, dem Parlament rechtzeitig Vorschläge für Reduktionsziele für die Zeit nach 2020 zu unterbreiten und damit dafür zu sorgen, dass die Emissionen über 2020 hinaus weiter abgesenkt und die Kompatibilität mit dieser globalen Zielsetzung gewährleistet werden kann. Er ist sich ebenfalls bewusst, dass dafür die Anstrengungen zukünftig deutlich erhöht werden müssen. Diese Tatsachen waren auch dem Parlament bei der Verabschiedung des aktuell gültigen CO_2-Gesetzes sowie bei der Genehmigung der Änderung von Doha des Kyoto-Protokolls bekannt.

Bundesrat und Parlament sind sich einig, dass die Schweiz ihre Klimapolitik mit dem Ausland abstimmen muss. Voraussetzung für eine wirksame Bekämpfung der Klimaerwärmung ist ein international abgestimmtes Vorgehen und das Mitwirken sämtlicher Emittenten. Die Schweiz hat sich auf internationaler Ebene in den vergangenen Jahren stark für eine solche globale Zusammenarbeit eingesetzt. Eine im Vergleich zu den wichtigsten Handelspartnern deutlich höhere Zielsetzung hätte zwar eine gewisse Signalwirkung, würde aber unter Umständen dazu führen, dass emissionsintensive Aktivitäten ins Ausland verlagert werden. Damit würden zwar die Emissionen in der Schweiz zurückgehen, an den Auswirkungen auf den Klimawandel würde sich jedoch nichts ändern. Eine unilaterale Erhöhung der Zielsetzung inklusive entsprechend verschärfter Massnahmen würde somit dem übergeordneten Anliegen der Gesuchstellenden, die Klimaerwärmung möglichst auf unter 2° zu begrenzen und damit den negativen Folgen des Klimawandels entgegenzuwirken, möglicherweise zuwiderlaufen. Wie erwähnt, ist in Artikel 1

Absatz 1 des CO_2-Gesetzes klar festgehalten, dass das Gesetz einen Beitrag zur Beschränkung des globalen Temperaturanstiegs auf unter 2°C leisten soll. Das 2°-Ziel wurde also nicht aus den Augen verloren. Dessen Erreichung ist aber ein langfristiger Prozess, der nur dann erfolgreich sein und damit zur Erfüllung der Anliegen der Gesuchstellenden führen kann, wenn alle Staaten koordiniert in dieselbe Richtung arbeiten.

Ein wichtiger Schritt dazu erfolgte Ende 2015. Mit dem Abkommen von Paris strebt die internationale Staatengemeinschaft an, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2°C, wenn möglich auf 1,5°C, zu beschränken. Das Abkommen trat am 4. November 2016 in Kraft; der Bundesrat möchte es 2017 ratifizieren. Daraus ergibt sich eine klare Verpflichtung, die Emissionen in höherem Umfang abzusenken. Anstrengungen, die bis 2020 nicht unternommen werden, müssen später nachgeholt werden. Dies gilt nicht nur für die Schweiz, sondern für die Staatengemeinschaft insgesamt. Im Fokus steht somit bereits der Zeitraum nach 2020; die Unterzeichner des Übereinkommens von Paris sind aufgefordert, ihre bereits mittels „Intended Nationally Determined Contributions" (INDC) eingereichten Reduktionsabsichten nun in die jeweiligen nationalen Gesetzgebungen zu überführen und umzusetzen. Es ist folglich nicht davon auszugehen, dass die Ambitionen bis 2020 noch substanziell erhöht werden. Angesichts des kurzen Zeitraums scheint eine Erhöhung der Zielsetzung der Schweiz für 2020 wenig zielführend. Eine solche Erhöhung bedürfte zudem weiterer Massnahmen und einer Anpassung der geltenden CO_2-Gesetzgebung. Dafür ist der Zeitraum zu kurz. Zentral ist, dass nun die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, um möglichst das maximale Erwärmungsziel des Übereinkommens von Paris einhalten zu können. Diesen Ansatz verfolgt auch der Bundesrat, wie im nächsten Unterkapitel erläutert wird.

1.3 Einordnung und Beurteilung der Klimagesetzgebung post 2020 (Stand nach Vernehmlassung, März 2017)

Der Bundesrat hat auf internationaler Ebene im Februar 2015 mittels INDC ein Reduktionsziel von minus 50 Prozent bis 2030 gegenüber 1990 angekündigt. Im Sinne eines indikativen Ziels hat er zudem bekräftigt, die Emissionen bis 2050 um 70-85 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren und damit längerfristig die Emissionen pro Kopf auf 1-1,5 Tonnen CO_2eq zu senken.[9] Den Gesetzesentwurf zur Klimapolitik nach 2020 und damit zur nationalen Umsetzung dieser Zielsetzungen hat der Bundesrat im Herbst 2016 in einer Vernehmlassung zur Diskussion gestellt. Darin schlägt er zusätzlich zum Gesamtziel ein Reduktionsziel für die inländischen Emissionen von mindestens minus 30 Prozent gegenüber 1990 vor. Die restlichen Reduktionen zur Erreichung des Gesamtziels von minus 50 Prozent dürfen im Ausland erbracht werden. Ferner schlägt er Durchschnittsziele für die Periode von 2021 bis 2030 von minus 25 Prozent (inländische Emissionen) und minus 35 Prozent (insgesamt) vor. Damit soll eine kontinuierliche Absenkung der Emissionen bis 2030 erreicht werden. Zudem stellen diese Durchschnittsziele sicher, dass allfällige Minderleistungen aus der Periode bis 2020 kompensiert werden müssen. Falls das 20-Prozent Ziel 2020 nicht erreicht wird, müssen die inländischen Emissionen bis 2030 um mehr als 30 Prozent gesenkt werden, damit das Durchschnittsziel erreicht werden kann.

---

[9] Abrufbar unter: https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/38514.pdf

Der Bundesrat hat die Zielsetzungen der Schweiz auf die wissenschaftlichen Empfehlungen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) sowie auf das inländische Reduktionspotenzial abgestellt. Vergleichende Analysen zeigen, dass die Zielsetzungen der Schweiz im internationalen Vergleich als ambitioniert zu beurteilen sind.[10] Ein Engagement der Schweiz im Ausland ist angesichts der stark angestiegenen sogenannten grauen THG-Emissionen, die über den Netto-Import von Gütern und Dienstleistungen ausserhalb der Schweiz verursacht werden, angebracht und sinnvoll. Weil sich die Treibhausgase nach kurzer Zeit gleichmässig in der Atmosphäre verteilen, ist es aus Klimasicht grundsätzlich sekundär, wo die Emissionen reduziert werden. Dazu ist jedoch anzumerken, dass davon ausgegangen werden kann, dass insbesondere Entwicklungsländer die günstigen Reduktionspotenziale innerhalb ihrer Grenzen mittel- bis längerfristig verstärkt für sich selbst beanspruchen wollen, da das Übereinkommen von Paris auch sie in die Pflicht nimmt. Die Kosten für Reduktionsmassnahmen im Ausland dürften somit über die Zeit zunehmen, was Massnahmen im Inland attraktiver macht. Die Inlandvorgabe gemäss Vorschlag des Bundesrats ist denn auch als Minimalziel formuliert und lässt auch ein höheres Engagement im Inland zu.

Der langfristige Pfad ist mit dem indikativen Ziel von minus 70-85 Prozent bis 2050 vorgezeichnet. Diese Zielsetzung ist zwar nicht Teil der revidierten CO_2-Gesetzgebung, die nur Vorgaben bis 2030 enthält, aber eine bereits seit Jahren bekannte und wissenschaftlich breit abgestützte Voraussetzung, damit die Ziele des Abkommens von Paris eingehalten werden können. Bundesrat und Parlament haben von diesen Tatsachen Kenntnis genommen. Der Bundesrat hat sich mit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Paris zu dessen Zielen und damit zu entsprechenden Emissionsreduktionen auch über 2030 hinaus bekannt und in diesem Sinne seine Bereitschaft geäussert, die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen. Die Ratifikation des Übereinkommens muss noch durch das Parlament genehmigt werden. Eine Ratifikation wäre demnach ein Bekenntnis auch seitens des Parlaments, die Vorgaben des Übereinkommens einzuhalten und damit die Emissionen auch über 2030 hinaus weiter abzusenken. Über die nationale Umsetzung des Übereinkommens von Paris wird das Parlament voraussichtlich ab 2018 bei der Beratung über das revidierte CO_2-Gesetz befinden.

Der fünfte Sachstandsbericht des IPCC hat aufgezeigt, dass zwischen der Entwicklung der Emissionen und dem Temperaturanstieg ein direkter Zusammenhang besteht.[11] Die Ziele des Übereinkommens von Paris lassen sich damit in ein Emissionsbudget umlegen, das insgesamt maximal ausgeschöpft werden darf, damit die Ziele eingehalten werden. Das bedeutet, dass bezüglich des Zeitpunkts der Reduktionen eine gewisse Flexibilität besteht. Zwei Drittel des globalen Budgets, das mit einer Wahrscheinlichkeit von 66 Prozent zu einem Temperaturanstieg von weniger als 2°C führt, sind jedoch bereits verbraucht. Damit ist verdeutlicht, dass die Emissionen künftig mit höherem Tempo abgesenkt werden müssen. Der Bundesrat hat dies mit seinem Vorschlag in der Vernehmlassungsvorlage berücksichtigt. Die Aufteilung in einen In- und Auslandanteil schafft dabei keine Widersprüche; im Gegenteil: Die Schweiz trägt mit dem vorgesehenen Engagement im Ausland dazu bei, emissionsarme Technologien in Entwicklungsländern zu etablieren und deren Verbreitung zu fördern. Gleichzeitig ermöglichen

---

[10] Econability (2016): Intended Nationally Determined Contributions (INDC's) under the Paris Agreement on Limate Change: Fact sheets for selected countries and assessments of underlying efforts.

[11] Abrufbar unter: https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/

Massnahmen im Ausland ein insgesamt höheres Reduktionsziel der Schweiz. Anders als beispielsweise die EU kann die Schweiz ihre Reduktionsanstrengungen nicht auf einen grossen und in Bezug auf die Verminderungspotenziale relativ heterogenen Binnenmarkt verteilen. Mit dem Einbezug von Auslandmassnahmen in die Zielsetzung kann somit die Ambition insgesamt erhöht werden, und die Potenziale im In- und Ausland lassen sich gleichermassen nutzen. Das Engagement im Ausland dient also den Anliegen der Gesuchstellenden und trägt gemeinsam mit den Reduktionen im Inland dazu bei, dass die Schweiz weiterhin ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens von Paris leistet.

Die CO_2-Gesetzgebung stützt sich auf die Artikel 74 und 89 der Bundesverfassung. Obige Ausführungen legen dar, dass sowohl die aktuell gültige Gesetzgebung wie auch die für die Periode von 2021 bis 2030 vorgeschlagenen Anpassungen mit diesen verfassungsmässigen Aufträgen konform sind. Die gegenwärtigen sowie die bis 2030 vorgesehenen Anstrengungen sind substanziell und im internationalen Vergleich ambitioniert. Mit den bereits umgesetzten Massnahmen wurde bereits einiges erreicht. Gleichzeitig ist den involvierten Behörden bewusst, dass die Anstrengungen auch über 2030 hinaus weiter verschärft und intensiviert werden müssen. Der Weg dazu ist vorgezeichnet. Das Parlament hat bei den Beratungen zur Ratifikation des Übereinkommens von Paris sowie der Revision der CO_2-Gesetzgebung nun darüber zu befinden, inwiefern es die Vorschläge des Bundesrats, die ein klares Bekenntnis für einen angemessen Beitrag zu den internationalen Anstrengungen gegen die Klimaerwärmung sind, mitträgt.

C. Erwägungen

1. Formelles

1.1 Verfügung über Realakte nach Artikel 25*a* VwVW

Nach Artikel 25*a* Absatz 1 VwVG kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft (Bst. a.), die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt (Bst. b.) oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt (Bst. c). Die Behörde entscheidet durch Verfügung (Art. 25*a* Abs. 2 VwVG).

Mit Artikel 25*a* VwVG soll der Rechtsschutzgarantie gemäss Artikel 29*a* BV Rechnung getragen und eine Erweiterung der bisherigen Rechtsschutzmöglichkeiten angestrebt werden (vgl. Isabelle Häner, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2009, Art. 25*a* Rz. 2 f.).

Um auf ein Gesuch nach einer Verfügung über Realakte gemäss Artikel 25*a* VwVG eintreten zu können, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Neben der vorliegend nicht zweifelbehafteten Partei- und Prozessfähigkeit der Gesuchstellenden sind dies die folgenden:

1. Es muss um einen "Realakt" gehen.
2. Das Begehren gemäss Artikel 25a Absatz 1 VwVG muss eine Handlung betreffen, die sich auf "öffentliches Recht des Bundes" stützt.
3. Handelnde Behörde muss eine "Bundesverwaltungsbehörde" (Art. 1 Abs. 1 und 2 VwVG) gewesen sein.
4. Der Realakt muss "Rechte oder Pflichten berühren".
5. Es muss ein "schutzwürdiges Interesse" bestehen.
6. Die Subsidiarität muss gewahrt sein.

Die unter den Ziffern 1. bis 3. genannten Eintretensvoraussetzungen können grundsätzlich als erfüllt betrachtet werden. Ob die Gesuchstellenden ein schutzwürdige Interesse vorweisen können und ob die Subsidiarität gewahrt ist, kann dahinstehen, weil - wie im Folgenden ausgeführt wird - die Voraussetzungen der Ziffer 4 im Hinblick auf das Berührtsein durch den Realakt in Rechten oder Pflichten für keines der gestellten Rechtsbegehren erfüllt sind.

1.2 Berührtsein in Rechten und Pflichten

Artikel 25*a* VwVG betrifft jene Fälle, in denen behördliches Verhalten nicht auf die Regelung von Rechten und Pflichten gerichtet ist, aber dennoch Rechte und Pflichten berührt. Dies setzt nach herrschender Auffassung einen Eingriff in die persönliche Rechtssphäre der betroffenen Personen voraus (BGE 140 II 315 E. 4.3). Die Bestimmung ist überdies mit Bezug auf die Rechtsweggarantie von Artikel 29 BV zu sehen, deren Verwirklichung sie im Bereich der Realakte sicherstellen soll. Die Rechtsweggarantie gewährt einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung bei Rechtstreitigkeiten. Eine Rechtsstreitigkeit liegt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung vor bei Streitigkeiten, die im Zusammenhang mit einer individuellen, schützenswerten Rechtsposition

stehen (BGE 140 II 315 E. 4.4). Eine individuelle schützenswerte Rechtsposition kann beispielsweise vorliegen bei Eingriffen in die Religionsfreiheit durch staatliche Publikationen (BGE 121 I 87 E. 1b S. 91), bei Eingriffen in die Eigentumsgarantie durch Aufhebung einer genügenden Hauszufahrt (BGE 126 I 213), bei Einschränkungen der Bewegungsfreiheit durch polizeiliches Realhandeln (BGE 130 I 369 E. 6 S. 376 ff.; BGE 128 I 167 E. 4.5 S. 173 ff.) oder durch Hausordnungen in einem Asylbewerberheim (BGE 133 I 49 E. 3 S. 55 ff.; BGE 128 II 156 E. 2c S. 161 f.).

Die Begehren der Gesuchstellenden an die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden zielen im Wesentlichen darauf ab, dass diese rechtsetzende Erlasse für die Reduktion der CO_2-Emissionen erarbeiten sowie Massnahmen zu deren Vorbereitung an die Hand nehmen. Diese anvisierten Handlungen sind nicht mit einer Verfügung (individuell-konkrete Anordnung) oder wenigstens mit einer Allgemeinverfügung (generell-konkret) vergleichbar. Die Rechtsbegehren der Gesuchstellenden bezwecken generell eine Verminderung der CO_2-Konzentration in der Atmosphäre. Sie haben damit zum Ziel, die CO_2-Emissionen nicht bloss in der unmittelbaren Umgebung der Gesuchstellenden, sondern weltweit zu vermindern.

Es sind deshalb vorliegend keine individuellen Rechtspositionen betroffen. Die Rechtsbegehren der Gesuchstellenden dienen nicht speziell solchen Positionen, sondern sie zielen auf den Erlass generell-abstrakter Regelungen und Mitteilungen. Ihre Rechtsbegehren können deshalb nicht Gegenstand einer Verfügung nach Artikel 25*a* VwVG sein. Rechtsetzungsverfahren richten sich nicht nach dem VwVG. Die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger können auf die Rechtsetzung insbesondere durch die Ausübung ihrer politischen Rechte gemäss dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) Einfluss nehmen. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidprozessen wird zudem durch das gesetzlich vorgesehene Vernehmlassungsverfahren, welches explizit die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidfindung des Bundes zum Zwecke hat, ermöglicht (Art. 2 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren [Vernehmlassungsgesetz, VlG; SR 172.061]).

Das Kriterium des „Berührtseins in Rechten oder Pflichten" nach Art. 25*a* VwVG ist somit vorliegend nicht erfüllt.

2.1 Recht auf wirksame Beschwerde nach Artikel 13 EMRK

Gemäss Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) hat jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben. Diese Bestimmung will sicherstellen, dass die Rechte und Pflichten gemäss EMRK bereits im nationalen Rahmen geschützt werden (vgl. YVO HANGARTNER, Das Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Artikel 13 EMRK und seine Durchsetzung in der Schweiz, AJP 1994 S. 3ff.) Artikel 13 EMRK kann allerdings nicht selbständig, sondern nur im Zusammenhang mit einer vertretbaren Behauptung einer Konventionsverletzung angerufen werden (BGE 130 I 369 E. 7.1, BVGE 2009/1 E 8.1).

Das Individualbeschwerderechte gemäss EMRK ist zudem von der Erfüllung verschiedener Zulässigkeitsvoraussetzungen abhängig. In persönlicher Hinsicht muss eine Person, die sich auf das Beschwerderecht berufen möchte, in vertretbarer Weise behaupten, Opfer einer EMRK Verletzung zu sein. Der Begriff „Opfer" ist dabei autonom auszulegen. Er ist somit unabhängig von nationalen Bestimmungen zum Rechtsschutzinteresse oder zur Prozessfähigkeit. Er bedarf keines Schadens. Ein Handeln, welches nur vorübergehende Auswirkungen hat, kann genügen. (Leitfaden zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Dezember 2010, S. 12 ff.).

Die Voraussetzung der Opfereigenschaft ist dann erfüllt, wenn eine hinreichend direkte Verbindung zwischen dem Beschwerdeführer und dem eingetretenen oder drohenden Nachteil besteht, welcher die behauptete Verletzung herbeigeführt hat. Personen die ein öffentliches Interesse verfolgen, werden durch dieses Kriterium ausgeschlossen. Eine Popularbeschwerde, also die Beschwerde, die im Namen einer unbestimmten Vielzahl von Drittpersonen gegen ein Gesetz als solches oder eine Regierungspolitik erhoben wird, ist grundsätzlich nicht möglich (MEYER-LADEWIG / NETTESHEIM / VON RAUMER [Hrsg.], EMRK Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Aufl., Basel 2017, Art. 34 N. 28; BVGE 2009/1 E 8.2).

Wie bereits oben ausgeführt worden ist, fordern die Gesuchstellenden von den angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden im Wesentlichen den Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen zur Reduktion der CO_2-Emissionen bzw. diesbezügliche Vorarbeiten. Es soll damit die Zunahme der CO_2-Emissiosnen verhindert werden. Dies kann nicht bloss lokal erfolgen. Die Rechtsbegehren zielen daher auf den Schutz der Allgemeinheit. Artikel 13 EMRK gewährt aber nur die Überprüfung eines konkreten staatlichen Verhaltens in Bezug auf eine individuelle Person. Im vorliegenden Fall verfolgen die Gesuchstellenden öffentliche Interessen, welche keine Opfereigenschaft begründen können.

D. Entscheid

Aufgrund dieser Erwägungen wird

verfügt:

1. Auf das Gesuch wird nicht eingetreten.
2. Es werden keine Kosten und Entschädigungen gesprochen.

Der Entscheid wird eingeschrieben eröffnet:

- den Gesuchstellenden

Zur Kenntnis an:

- Bundesamt für Umwelt BAFU
- Bundesamt für Energie BFE
- Bundesamt für Justiz BJ
- Bundeskanzlei BK

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation

V. Gigon

Véronique Gigon
Stv. Generalsekretärin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung kann beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist innerhalb von 30 Tagen nach Eröffnung der Verfügung einzureichen; die Frist beginnt am Tag nach der Eröffnung der Verfügung zu laufen. Die Beschwerdeschrift ist im Doppel einzureichen. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführerin bzw. des Beschwerdeführers oder seiner Vertreterin bzw. seines Vertreters zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind der Beschwerde beizulegen, soweit der Beschwerdeführer bzw. die Beschwerdeführerin sie in Händen hält.