

Nichtamtliche Übersetzung des Bundesministeriums der Justiz

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF FÜR
MENSCHENRECHTE

GROSSE KAMMER

**RECHTSSACHE VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ UND
ANDERE ./ SCHWEIZ**

(Individualbeschwerde Nr. 53600/20)

URTEIL

C. Würdigung durch den Gerichtshof

1. Vorbemerkungen

410. Der Gerichtshof weist einleitend darauf hin, dass der Klimawandel eines der drängendsten Themen unserer Zeit ist. Während die Anreicherung von Treibhausgasen in der Atmosphäre die Hauptursache des Klimawandels ist, sind seine Folgen für die Umwelt und seine nachteiligen Auswirkungen auf die Lebensbedingungen verschiedener menschlicher Gemeinschaften und Individuen komplex und vielfältig. Dem Gerichtshof ist bewusst, dass die schädlichen Auswirkungen des Klimawandels eine Frage der intergenerationellen Lastenverteilung aufwerfen (siehe Rn. 420) und verschiedene vulnerable gesellschaftliche Gruppen, die der besonderen Fürsorge und des besonderen Schutzes der Behörden bedürfen, am stärksten treffen.

411. Der Gerichtshof kann sich mit den aus dem Klimawandel resultierenden Fragen jedoch nur innerhalb der Grenzen seiner Zuständigkeit nach Artikel 19 EMRK befassen, die darin besteht, die Einhaltung der Verpflichtungen sicherzustellen, welche die Hohen Vertragsparteien in dieser Konvention und den Protokollen dazu übernommen haben. Diesbezüglich verkennt der Gerichtshof nicht, und darf auch künftig nicht verkennen, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen in großem Umfang gesetzgeberisches Handeln erfordern, und zwar sowohl hinsichtlich des politischen Rahmens als auch in verschiedenen sektoralen Bereichen. In einer Demokratie, die ein wesentliches Merkmal der öffentlichen Ordnung Europas ist, was in der Präambel der Konvention zusammen mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der gemeinsamen Verantwortlichkeit zum Ausdruck gebracht wird (siehe u. a. *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei u. a. ./.* Türkei, 30. Januar 1998, Rn. 45, *Reports* 1998-I, und *Grzęda ./.* Polen [GK], Individualbeschwerde Nr. 43572/18, Rn. 324, 15. März 2022), ist dieses Handeln zwangsläufig an den demokratischen Entscheidungsprozess gebunden.

412. Ein gerichtliches Eingreifen, auch ein Eingreifen dieses Gerichtshofs, kann für Handlungen, die durch die Legislative und die Exekutive erfolgen müssen, kein Ersatz sein. Jedoch darf die Demokratie nicht unter Missachtung der Erfordernisse der Rechtsstaatlichkeit auf den Willen der Mehrheit der Wählerschaft und der gewählten Vertreter reduziert werden. Die innerstaatlichen Gerichte und der Gerichtshof üben daher eine diese demokratischen Prozesse ergänzende Funktion aus. Die Judikative hat die Aufgabe, die erforderliche Aufsicht über die Einhaltung gesetzlicher Anforderungen zu gewährleisten. Rechtliche Grundlage für ein Eingreifen des Gerichtshofs ist alleine die Konvention, die es dem Gerichtshof auch ermöglicht, über die Verhältnismäßigkeit allgemeiner vom innerstaatlichen Gesetzgeber beschlossener Maßnahmen zu entscheiden (siehe *Animal*

Defenders International ./ *das Vereinigte Königreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 48876/08, Rn. 108, ECHR 2013 (Auszüge)). Der für den Umfang der gerichtlichen Überprüfung durch die innerstaatlichen Gerichte maßgebliche rechtliche Rahmen kann wesentlich weiter gefasst sein und wird von der Art und der Rechtsgrundlage der Ansprüche der Prozessparteien abhängen.

413. Gleichzeitig muss der Gerichtshof auch der Tatsache Rechnung tragen, dass die weithin anerkannte Unzulänglichkeit des bisherigen staatlichen Handelns zur Bekämpfung des Klimawandels auf globaler Ebene die Risiken nachteiliger Auswirkungen und die sich daraus ergebenden Gefahren für die Wahrnehmung von Menschenrechten verschärft – Gefahren, die von Regierungen überall auf der Welt bereits anerkannt werden. Die derzeitige Situation weist daher gewichtige gegenwärtige Umstände auf, die von wissenschaftlichen Erkenntnissen untermauert werden und die der Gerichtshof in seiner Rolle als mit der Durchsetzung von Menschenrechten betrautes Justizorgan nicht ignorieren kann. Da die Legislative und die Exekutive notwendigerweise die Hauptverantwortung tragen, und da sowohl die Folgen des Klimawandels als auch die Herausforderungen, die sich aus seinen nachteiligen Auswirkungen ergeben, naturgemäß kollektiver Natur sind, geht es jedoch bei der Frage, wer in diesem Zusammenhang um Rechtsschutz nach der Konvention ersuchen kann, nicht nur darum, wer die Gerichte – zunächst auf innerstaatlicher Ebene und dann durch Anrufung des Gerichtshofs – mit diesem allgemeinen Problem befassen kann, sondern weitergehend auch um Aspekte der Gewaltenteilung.

414. Die vorliegende Rechtssache und die beiden anderen vor der Großen Kammer in derselben Besetzung verhandelten Rechtssachen (siehe Rn. 5), werfen Fragen auf, die der Gerichtshof nie zuvor behandelt hat. Der Gerichtshof hat sich in seiner Rechtsprechung bisher nicht mit den ihrer Art nach besonderen Problemen befasst, die sich hinsichtlich der aufgeworfenen konventionsrechtlichen Fragen aus dem Klimawandel ergeben. Während die Rechtsprechung des Gerichtshofs in Umweltfragen (siehe insbesondere Rn. 538) bis zu einem gewissen Grad Orientierung bieten kann, bestehen zwischen den vom Klimawandel aufgeworfenen Rechtsfragen und den Rechtsfragen, die bisher behandelt wurden, wichtige Unterschiede.

415. Die bestehende Rechtsprechung des Gerichtshofs in Umweltsachen betrifft Situationen, bei denen Umweltschäden auf konkrete Quellen zurückzuführen sind. Entsprechend können diejenigen, die solchen konkreten Schäden ausgesetzt sind, mit einem ausreichenden Maß an Gewissheit lokalisiert und identifiziert werden, und es lässt sich im Allgemeinen ein Kausalzusammenhang zwischen einer identifizierbaren Schadensquelle und den tatsächlichen schädlichen Auswirkungen auf eine Personengruppe feststellen. Darüber hinaus können die im Hinblick auf die Minderung des beanstandeten, aus einer bestimmten Quelle herrührenden Schadens ergriffenen oder unterlassenen Maßnahmen, ob auf der regulatorischen Ebene

oder bei der Umsetzung, konkret bestimmt werden. Kurz gesagt gibt es eine Verbindung zwischen der Quelle des Schadens und den von dem Schaden betroffenen Personen, und die erforderlichen Maßnahmen zur Minderung des Schadens können identifiziert und an der Schadensquelle ergriffen werden.

416. Im Kontext des Klimawandels sind die wesentlichen Merkmale und Umstände ganz andere. Erstens gibt es keine einzelne oder spezifische Schadensquelle. Treibhausgasemissionen entstammen einer Vielzahl von Quellen. Der Schaden resultiert aus der kumulierten Gesamtmenge dieser Emissionen¹. Zweitens ist CO₂ – das primäre Treibhausgas – an sich und in gewöhnlichen Konzentrationen nicht toxisch². Die schädlichen Auswirkungen der Emissionen beruhen auf einer komplexen Wirkungskette. Diese Emissionen nehmen auf nationale Grenzen keine Rücksicht.

417. Drittens ist diese Wirkungskette sowohl komplex als auch zeitlich und räumlich unvorhersehbarer, als dies bei anderen Emissionen bestimmter toxischer Schadstoffe der Fall ist. Die kumulierten CO₂-Emissionen führen zu globaler Erwärmung und Klimaveränderungen, was wiederum Extremwetterereignisse oder Extremwetterperioden verursacht; diese wiederum bringen verschiedene schädliche Phänomene wie extreme Hitzewellen, Dürren, übermäßige Regenfälle sowie starke Winde und Stürme mit sich, die dann wiederum zu Katastrophen wie Wald- und Buschbränden, Überschwemmungen, Erdbeben und Lawinen führen. Die unmittelbaren Gefahren für Menschen gehen unter den gegebenen klimatischen Bedingungen von derartigen Folgen aus. Längerfristig bergen einige dieser Folgen in den am schlimmsten betroffenen Gebieten die Gefahr einer Zerstörung der Lebens- und Überlebensgrundlagen von Menschen. Ganze Bevölkerungen sind betroffen oder werden betroffen sein, wenn auch in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Maße, und mit unterschiedlich schweren und unterschiedlich rasch eintretenden Folgen.

418. Viertens sind die Quellen von Treibhausgasemissionen nicht auf spezifische Tätigkeiten beschränkt, die als gefährlich eingestuft werden könnten. Vielerorts werden die meisten Treibhausgasemissionen in Bereichen wie Industrie, Energie, Verkehr, Wohnen, Bauen und Landwirtschaft freigesetzt und sind somit mit grundlegenden Aktivitäten menschlicher Gesellschaften verknüpft. Folglich können Minderungsmaßnahmen im Allgemeinen nicht lokal und auf spezifische Anlagen begrenzt werden, von denen schädliche Auswirkungen ausgehen. Bei Minderungsmaßnahmen geht es notwendigerweise um umfassende ordnungspolitische Maßnahmen in verschiedenen Tätigkeitsbereichen³. Auf Anpassungsmaßnahmen kann sich lokales Handeln vielleicht in größerem Maße auswirken⁴. Anpassungsmaßnahmen alleine reichen, ohne wirksame

¹ Siehe zum Beispiel AR6 WGIII, Summary for policymakers, p. 8.

² Siehe IPCC, „Carbon Dioxide Capture and Storage“ (2005), Annex I, pp. 385-395.

³ Näheres siehe AR6 WGIII.

⁴ Näheres siehe AR6 WGII.

Minderung (die im Zentrum der Vorbringen der Beschwerdeführerinnen in der vorliegenden Rechtssache steht; siehe Rn. 304, 306 und 335), zur Bekämpfung des Klimawandels jedoch nicht aus (siehe Rn. 115).

419. Fünftens hängt die Bekämpfung wie auch das Aufhalten des Klimawandels nicht von der Verabschiedung spezifischer lokaler oder einzelsektoraler Maßnahmen ab. Der Klimawandel ist ein polyzentrisches Problem. Die Dekarbonisierung von Volkswirtschaften und Lebensweisen lässt sich nur durch eine umfassende und tiefgreifende Transformation in verschiedenen Sektoren erreichen. Solche „grünen Transformationen“ erfordern notwendigerweise ein komplexes und weitreichendes Maßnahmenpaket aus koordinierten Handlungen, politischen Maßnahmen und Investitionen unter Einbeziehung des öffentlichen wie des privaten Sektors. Auch der oder die Einzelne wird gefordert sein, einen Teil der Verantwortung und der Lasten zu übernehmen. Daher sind politische Strategien zur Bekämpfung des Klimawandels unweigerlich mit Fragen des sozialen Ausgleichs und der intergenerationellen Lastenverteilung verbunden, und zwar sowohl in Bezug auf die verschiedenen Generationen gegenwärtig lebender Menschen als auch in Bezug auf künftige Generationen.

420. In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof fest, dass der intergenerationellen Lastenverteilung im spezifischen Kontext des Klimawandels sowohl in Bezug auf die verschiedenen Generationen gegenwärtig lebender Menschen als auch in Bezug auf künftige Generationen eine besondere Bedeutung zukommt. Zwar erstrecken sich die rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der Konvention für die Staaten ergeben, auf gegenwärtig lebende Personen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt der Hoheitsgewalt einer bestimmten Vertragspartei unterstehen, jedoch ist klar, dass künftige Generationen infolge heutiger Versäumnisse und Unterlassungen bei der Bekämpfung des Klimawandels eine immer schwerere Last zu tragen haben dürften (siehe Rn. 119), gleichzeitig aber keine Möglichkeit haben, an den maßgeblichen aktuellen Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Mit ihrer Bindung an das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimarahmenkonvention) [United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC] haben sich die Vertragsparteien dazu verpflichtet, das Klimasystem zum Wohl heutiger und künftiger Generationen zu schützen (siehe Rn. 133; Artikel 3 UNFCCC). Diese Verpflichtung muss im Lichte der bereits eingetretenen schädlichen Folgen des Klimawandels, der Dringlichkeit der Lage und der aus dem Klimawandel resultierenden Gefahr irreversibler Schäden betrachtet werden. Im vorliegenden Kontext unterstreicht die intergenerationelle Perspektive in Anbetracht der vorhersehbaren Verschlimmerung der Auswirkungen auf künftige Generationen die den relevanten politischen Entscheidungsprozessen inhärente Gefahr, dass sich kurzfristige Interessen

und Bedenken gegenüber und zu Lasten einer dringend erforderlichen nachhaltigen Politik durchsetzen, was diese Gefahr besonders schwerwiegend macht und die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung zusätzlich rechtfertigt.

421. Schließlich stellt die Bekämpfung des Klimawandels zwar eine globale Herausforderung dar, aber die relative Bedeutung verschiedener Emissionsquellen und die für eine angemessene Minderung und Anpassung erforderlichen politischen und sonstigen Maßnahmen können sich, in Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren wie der Wirtschaftsstruktur, den geografischen und demografischen Gegebenheiten und anderen gesellschaftlichen Umständen, von Staat zu Staat unterscheiden. Auch wenn der Klimawandel auf längere Sicht eine existenzielle Gefahr für die Menschheit darstellt, kann nicht darüber hinweggegangen werden, dass die Notwendigkeit, den Klimawandel zu bekämpfen, kurzfristig mit verschiedenen Konflikten verbunden ist, deren Abwägung, wie bereits erwähnt, im Rahmen der demokratischen Entscheidungsprozesse, ergänzt durch die justizielle Kontrolle seitens der innerstaatlichen Gerichte und dieses Gerichtshofs, erfolgen muss.

422. Wegen dieser grundlegenden Unterschiede wäre es weder angemessen noch zweckmäßig, einen Ansatz zu verfolgen, der darin bestünde, die bestehende Rechtsprechung im Umweltbereich unmittelbar auf den Kontext des Klimawandels zu übertragen. Der Gerichtshof hält es für angemessen, einen Ansatz zu wählen, der sowohl die Besonderheiten des Klimawandels anerkennt und berücksichtigt als auch auf dessen spezifischen Merkmale zugeschnitten ist. In der vorliegenden Rechtssache wird sich der Gerichtshof daher zwar in gewissem Maße an den Grundsätzen seiner bestehenden Rechtsprechung orientieren, sich jedoch im Hinblick auf die verschiedenen konventionsrechtlichen Fragen, die sich im Kontext des Klimawandels stellen können, um die Entwicklung eines geeigneteren, besser passenden Ansatzes bemühen.

2. Allgemeine Erwägungen in Bezug auf den Klimawandel betreffende Rechtssachen

423. Der Gerichtshof hält es für erforderlich, zunächst einige allgemeine Erwägungen in Bezug auf den Klimawandel betreffende Rechtssachen zu thematisieren, und erst dann eine Würdigung der sich im vorliegenden Fall stellenden rechtlichen Fragen vorzunehmen.

(a) Fragen der Kausalität

424. Wie bereits erwähnt sind Rechtssachen, die den Klimawandel betreffen, verglichen mit klassischen Umweltrechtssachen dahingehend besonders, dass es bei ihnen nicht um aus einer Schadensquelle resultierende lokale Umweltprobleme geht, sondern um ein komplexeres globales

Problem. Im Zusammenhang mit auf die Menschenrechte gestützten Beschwerden gegen Staaten stellen sich unter mehreren unterschiedlichen Aspekten zu betrachtende Kausalitätsfragen, die sich auf die Beurteilung der Opfereigenschaft wie auch auf die materiellen Aspekte der aus der Konvention resultierenden Pflichten und Verantwortlichkeiten von Staaten auswirken.

425. Die erste Dimension der Kausalitätsfrage betrifft den Zusammenhang zwischen Treibhausgasemissionen – und der daraus resultierenden Anreicherung von Treibhausgasen in der Erdatmosphäre – und den verschiedenen Phänomenen des Klimawandels. Hier geht es um wissenschaftliche Erkenntnisse und Bewertungen. Die zweite betrifft den Zusammenhang zwischen den verschiedenen nachteiligen Folgen des Klimawandels und den sich daraus ergebenden Gefahren für die gegenwärtige und zukünftige Wahrnehmung von Menschenrechten. Allgemein ausgedrückt geht es hierbei um die Rechtsfrage der Reichweite des Menschenrechtsschutzes in Anbetracht der Auswirkungen, die sich für die Menschen aus einer bestehenden Verschlechterung oder der Gefahr einer Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen ergeben. Die dritte betrifft den auf individueller Ebene bestehenden Zusammenhang zwischen einem behaupteten Schaden oder der behaupteten Gefahr eines Schadens für bestimmte Personen oder Personengruppen und den Handlungen oder Unterlassungen der staatlichen Stellen, gegen die sich eine Menschenrechtsbeschwerde richtet. Die vierte betrifft – in Anbetracht der Tatsache, dass zahlreiche Akteure zu den Gesamtmengen und -auswirkungen von Treibhausgasemissionen beitragen – die Zurechenbarkeit der Verantwortung für die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels, auf die sich Personen und Personengruppen in ihren Beschwerden gegen einen bestimmten Staat berufen.

426. In den Rn. 427 bis 444 wird der Gerichtshof nacheinander auf diese Punkte eingehen.

(b) Beweisfragen

427. Es gehört zu den wichtigsten Merkmalen von den Klimawandel betreffenden Rechtssachen, dass sich das zuständige Gericht mit einer Fülle komplexer wissenschaftlicher Erkenntnisse befassen muss. Im Zusammenhang mit Umweltsachen hat der Gerichtshof hinsichtlich der allgemeinen den Beweismaßstab und die Beweislast betreffenden Grundsätze Folgendes ausgeführt (siehe *Fadeyeva ./. Russland*, Individualbeschwerde Nr. 55723/00, Rn. 79, ECHR 2005-IV):

„Der Gerichtshof weist eingangs erneut auf den bei der Beweiswürdigung geltenden allgemeinen Grundsatz hin, wonach der Beweismaßstab ‚über jeden vernünftigen Zweifel hinaus‘ anzuwenden ist. Ein solcher Beweis kann sich aus dem gleichzeitigen Vorliegen hinreichend gewichtiger, eindeutiger und konkordanter Schlussfolgerungen oder ähnlicher unwiderlegter Tatsachenvermutungen ergeben. Zu beachten ist auch,

dass der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung, unter Berücksichtigung der Art des betroffenen materiellen Rechts und etwaiger Beweisschwierigkeiten, üblicherweise eine gewisse Flexibilität zulässt. In bestimmten Fällen hat nur die beschwerdegegnerische Regierung Zugang zu Informationen, welche die Behauptungen der beschwerdeführenden Person bestätigen oder widerlegen könnten; daher ist eine strenge Anwendung des Grundsatzes *affirmanti, non neganti, incumbit probatio* unmöglich [...]“.

428. Die bloße Behauptung, dass der Staat bestimmte innerstaatliche Vorschriften sowie Umwelt- und Technikstandards nicht beachtet habe, reicht für sich genommen zur Begründung des Vorbringens, die Rechte der beschwerdeführenden Person seien in einer Weise beeinträchtigt worden, die eine Frage nach der Konvention aufwerfe, nicht aus (vgl. z. B. *Fägerskiöld ./.* Schweden (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 37664/04, 26. Februar 2008, und *Ivan Atanasov ./.* Bulgarien, Individualbeschwerde Nr. 12853/03, Rn. 75, 2. Dezember 2010). Dennoch misst der Gerichtshof der Tatsache Bedeutung bei, dass die beanstandete Situation das einschlägige innerstaatliche Recht verletzt hat (siehe z. B. *Yevgeniy Dmitriyev ./.* Russland, Individualbeschwerde Nr. 17840/06, Rn. 33, 1. Dezember 2020). Darüber hinaus kann es in einigen Fällen erforderlich sein, dass der Gerichtshof bei der Entscheidung darüber, ob die Rechte einer Person beeinträchtigt worden sind, einschlägige internationale Standards zu den Auswirkungen von Umweltverschmutzungen berücksichtigt (siehe z. B. *Oluić ./.* Kroatien, Individualbeschwerde Nr. 61260/08, Rn. 60, 20. Mai 2010; *Hardy und Maile ./.* das Vereinigte Königreich, Individualbeschwerde Nr. 31965/07, Rn. 191, 14. Februar 2012; und *Thibaut ./.* Frankreich (Entsch.), Individualbeschwerden Nrn. 41892/19 und 41893/19, Rn. 42, 14. Juni 2022).

429. Hinsichtlich der Umweltauswirkungen auf Menschen beruft sich der Gerichtshof auch auf Studien und Berichte der einschlägigen internationalen Gremien (siehe *Tätar*, a. a. O., Rn. 95). In Bezug auf den Klimawandel verweist der Gerichtshof auf die besondere Bedeutung der Berichte des IPCC als zwischenstaatliches Gremium unabhängiger Experten, das eingesetzt wurde, um die wissenschaftlichen Arbeiten im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu prüfen und zu bewerten. Die Berichte beruhen auf einer umfassenden und strengen Methodik, auch hinsichtlich der Literatursauswahl, des Prozesses ihrer Prüfung und Annahme sowie der Mechanismen für die Untersuchung und ggf. die Korrektur etwaiger Fehler in den veröffentlichten Berichten. Diese Berichte bieten eine wissenschaftliche Orientierungshilfe hinsichtlich des regionalen und globalen Klimawandels, der Folgen und zukünftigen Gefahren des Klimawandels, und der Optionen zur Anpassung und Minderung⁵.

430. Schließlich misst der Gerichtshof den Feststellungen der innerstaatlichen Gerichte und anderer zuständiger Behörden zu den tatsächlichen Umständen des Falles besondere Bedeutung bei (siehe

⁵ Weitere Einzelheiten siehe www.ipcc.ch/about; zuletzt abgerufen am 14.02.2024

z. B. *Taşkın u. a.*, a. a. O., Rn. 112). Hat ein innerstaatliches Verfahren stattgefunden, ist es in der Regel nicht Aufgabe des Gerichtshofs, die Sachverhaltswürdigung der innerstaatlichen Gerichte durch seine eigene zu ersetzen, und es obliegt letzteren, den Sachverhalt auf der Grundlage der ihnen vorliegenden Beweise aufzuklären. Der Gerichtshof weist in diesem Zusammenhang jedoch erneut darauf hin, dass er sich zwar des subsidiären Charakters seiner Rolle bewusst ist und weiß, dass er hinsichtlich der Übernahme der Rolle eines erstinstanzlichen Tatsachengerichts Zurückhaltung zeigen muss, jedoch nicht an die Feststellungen der innerstaatlichen Gerichte gebunden ist und von diesen abweichen kann, wenn dies aufgrund der Umstände eines konkreten Falls unvermeidbar ist. Der Gerichtshof hat die Aufgabe, die von den innerstaatlichen Justizbehörden angeführten Gründe aus der Perspektive der Konvention zu prüfen und darüber zu entscheiden, ob die nationalen Behörden einen gerechten Ausgleich zwischen den betroffenen widerstreitenden Interessen herbeigeführt haben (siehe *Pavlov u. a.*, a. a. O., Rn. 76, mit weiteren Nachweisen).

(c) Auswirkungen des Klimawandels auf die Wahrnehmung von Konventionsrechten

431. In jüngerer Zeit haben sich der wissenschaftliche Erkenntnisstand, die sozialen und politischen Einstellungen und die rechtlichen Standards bezüglich der Notwendigkeit, die Umwelt zu schützen, weiter fortentwickelt, auch im Kontext des Klimawandels. Auch ist anerkannt worden, dass die Schädigung der Umwelt zu ernststen und potenziell irreversiblen nachteiligen Auswirkungen auf die Wahrnehmung von Menschenrechten geführt hat und weiter führen kann. Dies spiegelt sich in wissenschaftlichen Erkenntnissen, internationalen Übereinkünften und innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Standards sowie zunehmend auch in der innerstaatlichen und internationalen Rechtsprechung wider (siehe Rn. 173, 176, 225 und 236-267).

432. Die in den Rn. 107 bis 120 dargelegten Feststellungen der IPCC-Berichte sind vom beschwerdegegnerischen Staat und von drittbeteiligten Staaten nicht bestritten oder in Zweifel gezogen worden. Zu beachten ist auch, dass die klaren Hinweise auf die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels – sowohl die bereits zu beobachtenden als auch die mit einem globalen Temperaturanstieg um mehr als 1,5°C einhergehenden –, die der IPCC angeführt hat, von vielen der Umweltsachverständigen und Wissenschaftler/-innen, die als Drittbeteiligte in dem vorliegenden Verfahren vor dem Gerichtshof Stellung genommen haben, bestätigt worden sind (siehe z. B. Rn. 392-393, 397, 399, 404-405 und 406).

433. Darüber hinaus entsprechen die Feststellungen des IPCC der Position, welche die Staaten im Kontext ihrer internationalen Verpflichtungen zur Bekämpfung des Klimawandels grundsätzlich eingenommen haben. Sie unterstreichen auch die allgemeinen politischen

Ziele im beschwerdegegnerten Staat hinsichtlich der Dringlichkeit, gegen den Klimawandel und seine nachteiligen Folgen für das Leben, die Gesundheit und das Wohlergehen von Menschen vorzugehen (siehe Rn. 84-102)⁶. Hierzu gehören auch die Aktivitäten von Umweltgremien – wie dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) –, welche die Entwicklungen im Bereich Klimawandel verfolgen und regelmäßig vor den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf Menschen warnen. Darüber hinaus haben weder die beschwerdegegnerte Regierung noch die vielen drittbeteiligten Regierungen in der vorliegenden Rechtssache bestritten, dass ein Klimanotstand vorliegt (siehe Rn. 337, 367 und 373-375).

434. Der Gerichtshof kann die erwähnten Entwicklungen und Erwägungen nicht außer Acht lassen. Vielmehr ist daran zu erinnern, dass die Konvention ein lebendiges Instrument ist, das im Lichte der heutigen Verhältnisse und im Einklang mit den Entwicklungen im internationalen Recht auszulegen ist, damit dem zunehmend hohen Standard, der im Bereich des Schutzes der Menschenrechte gefordert ist, Rechnung getragen wird, was bedeutet, dass bei der Beurteilung von Verletzungen der grundlegenden Werte demokratischer Gesellschaften ein strengerer Maßstab angelegt werden muss (siehe *Demir und Baykara ./. Türkei* [GK], Individualbeschwerde Nr. 34503/97, Rn. 146, ECHR 2008). Tatsächlich muss der aus den in Rn. 422 aufgeführten Gründen erforderliche angemessene und maßgeschneiderte Ansatz bezüglich der verschiedenen konventionsrechtlichen Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Klimawandel stellen können, die vorliegenden und sich ständig weiterentwickelnden wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Notwendigkeit der Bekämpfung des Klimawandels und zur Dringlichkeit des Handelns in Bezug auf seine nachteiligen Auswirkungen, einschließlich der schwerwiegenden Gefahr, dass diese unvermeidbar und unumkehrbar werden, sowie die wissenschaftliche, politische und gerichtliche Anerkennung eines Zusammenhangs zwischen den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und der Wahrnehmung (verschiedener Aspekte) von Menschenrechten berücksichtigen.

435. Wie der Gerichtshof bereits anerkannt hat, kann Artikel 8 wegen nachteiliger Auswirkungen nicht nur auf die Gesundheit, sondern auch auf das Wohlergehen und die Lebensqualität von Personen einschlägig sein (siehe Rn. 514), und zwar nicht nur wegen tatsächlicher nachteiliger Auswirkungen, sondern auch wegen der hinreichend schwerwiegenden Gefahr solcher Auswirkungen auf Personen (siehe Rn. 470). Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass Artikel 8 in Umweltsachen unabhängig davon, ob die Umweltverschmutzung direkt durch den Staat verursacht wurde oder eine Verantwortung des Staates daraus erwachsen ist, dass er es unterlassen hat,

⁶ Eine Datenbank weltweiter Klimagesetze findet sich unter www.climate-laws.org; zuletzt abgerufen am 14.02.2024.

die Privatindustrie angemessen zu regulieren, zur Anwendung kommen kann (siehe z. B. *Hatton u. a. ./.* *das Vereinigte Königreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 36022/97, Rn. 98, ECHR 2003-VIII). Er hat auch festgestellt, dass die Pflicht zur Regulierung sich nicht nur auf tatsächliche Schäden bezieht, die auf spezifische Tätigkeiten zurückzuführen sind, sondern sich auch auf damit einhergehende Risiken erstreckt (siehe z. B. *Di Sarno u. a. ./.* *Italien*, Individualbeschwerde Nr. 30765/08, Rn. 106, 10. Januar 2012). Mit anderen Worten müssen Fragen der Kausalität immer im Lichte des tatsächlichen Charakters der behaupteten Konventionsverletzung und der Art und des Umfangs der in Rede stehenden rechtlichen Verpflichtungen betrachtet werden.

436. Zusammenfassend wird der Gerichtshof auf der Grundlage der genannten Feststellungen mit der Beurteilung der sich in der vorliegenden Rechtssache stellenden Fragen fortfahren und dabei davon ausgehen, dass es hinreichend zuverlässige Hinweise darauf gibt, dass der menschengemachte Klimawandel existiert, dass er eine ernstzunehmende gegenwärtige und zukünftige Gefahr für die Wahrnehmung der in der Konvention garantierten Menschenrechte darstellt, dass die Staaten sich dieser Gefahr bewusst und in der Lage sind, Maßnahmen zu ergreifen, um ihr wirkungsvoll zu begegnen, dass die einschlägigen Gefahren den Prognosen zufolge geringer sein werden, wenn der Temperatureinstieg auf 1.5°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt und unverzüglich gehandelt wird, und dass die gegenwärtigen globalen Minderungsanstrengungen nicht ausreichen, um dieses Ziel zu erreichen.

(d) Die Kausalitätsfrage und positive Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel

437. In seiner Rechtsprechung zu den nachteiligen Folgen von Umweltschäden hat der Gerichtshof die Beurteilung der Fragen der Opfereigenschaft und der Anwendbarkeit von Artikel 8 oft miteinander verbunden (siehe z. B. *Hardy und Maile ./.* *das Vereinigte Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 31965/07, Rn. 187-92, 14. Februar 2012). Auch die Frage der Kausalität ist vom Gerichtshof nicht in spezifischer Weise behandelt worden. Dies hat mit folgenden Umständen zu tun: Zunächst einmal wird die Anwendbarkeit von Artikel 8 – wie oben dargelegt – nicht nur durch eine tatsächliche Schädigung der Gesundheit oder des Wohlbefindens einer beschwerdeführenden Person, sondern auch durch die Gefahr derartiger Auswirkungen ausgelöst, sofern es einen hinreichend engen Zusammenhang zwischen dieser Gefahr und der Wahrnehmung der Rechte aus Artikel 8 durch die beschwerdeführende Person gibt. Zweitens betrafen die Rügen in derartigen Rechtssachen mutmaßliche Versäumnisse von Behörden, positiven Verpflichtungen zur Verhinderung oder Reduzierung einer Schädigung nachzukommen. Drittens wurden diese Verpflichtungen als Pflicht zur Ergreifung von Maßnahmen formuliert, mit denen Personen, für

welche die mit der schädlichen Tätigkeit verbundenen Risiken eine Gefahr bedeuten könnten, wirksam geschützt werden sollen (siehe Rn. 538).

438. Was unter Maßnahmen zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes im Zusammenhang mit positiven Verpflichtungen zu verstehen ist, kann von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein und wird von der Schwere der Auswirkungen auf die Konventionsrechte einer beschwerdeführenden Person sowie vom Maß der Belastung abhängen, welche dem Staat durch diese Verpflichtung auferlegt würde. Dennoch hat der Gerichtshof bestimmte Faktoren identifiziert, die für die Einschätzung des Inhalts dieser positiven Verpflichtungen von Staaten im Zusammenhang mit Umweltschäden maßgeblich sind (siehe Rn. 538-539). Positive Verpflichtungen eines Staates kommen in jedem Fall zum Tragen, wenn nachweislich eine bestimmte Gefahrenschwelle erreicht wird. Zwischen der Gefahr und der behaupteten Nichtbeachtung positiver Verpflichtungen muss ein Kausalzusammenhang bestehen.

439. Die Besonderheiten der Kausalitätsfrage treten im Zusammenhang mit dem Klimawandel besonders deutlich hervor. Die nachteiligen Auswirkungen und Gefahren für bestimmte Personen oder Personengruppen, die an einem bestimmten Ort leben, ergeben sich aus den kumulierten globalen Treibhausgasemissionen, und die Emissionen, die aus einem bestimmten Hoheitsbereich stammen, machen nur einen Teil der Ursachen des Schadens aus. Dementsprechend ist der Kausalzusammenhang zwischen den Handlungen oder Unterlassungen staatlicher Stellen eines Landes und dem dort entstehenden Schaden oder Schadensrisiko notwendigerweise schwächer ausgeprägt und weniger direkt als bei einem Umweltschaden, der aus lokalen Quellen resultiert. Darüber hinaus bezieht sich der Kern der einschlägigen staatlichen Pflichten im Zusammenhang mit dem Klimawandel aus menschenrechtlicher Sicht darauf, Schadensrisiken für Personen zu mindern. Umgekehrt führen Versäumnisse hinsichtlich der Erfüllung dieser Pflichten zu einer Verschärfung der entsprechenden Risiken, obwohl die individuelle Gefährdung hinsichtlich ihrer Art, Schwere und Unmittelbarkeit sehr unterschiedlich sein kann, was von einer Reihe von Umständen abhängt. Dementsprechend können Fragen der individuellen Opfereigenschaft oder des spezifischen Inhalts staatlicher Verpflichtungen nicht auf der Grundlage einer strengen *conditio sine qua non*-Voraussetzung entschieden werden.

440. Daher ist es erforderlich, den zur Klärung dieser Fragen verfolgten Ansatz weiter anzupassen und dabei die besonderen Merkmale des Problems Klimawandel zu berücksichtigen, bezüglich derer, in Abhängigkeit von einem Schwellenwert hinsichtlich der Schwere der Gefahr nachteiliger Folgen für das Leben, die Gesundheit und das Wohlergehen von Menschen, die positiven Verpflichtungen des Staates ausgelöst werden. Bei der Beurteilung der Opfereigenschaft und der Anwendbarkeit der einschlägigen Konventionsbestimmungen, die der Gerichtshof vornehmen wird (siehe Rn. 478-488 und 507-520), sowie bei der Bestimmung des Inhalts der

positiven Verpflichtungen, welche die Staaten in diesem Zusammenhang haben (siehe Rn. 544-554), wird dies detailliert ausgearbeitet werden.

(e) Die Frage des auf den Staat entfallenden Anteils an der Verantwortung

441. Die beschwerdegegnerische Regierung verwies auf den Anteil an den globalen Treibhausgasemissionen, der auf den beschwerdegegnerischen Staat entfällt, und auf die Fähigkeit einzelner Staaten, Maßnahmen zu ergreifen und Verantwortung für ein globales Phänomen zu übernehmen, das ein Handeln der Staatengemeinschaft erfordert (siehe Rn. 346). Derartige Vorbringen sind in einigen den Klimawandel betreffenden nationalen Rechtssachen von den innerstaatlichen Gerichten geprüft und zurückgewiesen worden (siehe Rn. 253 und 257).

442. Der Gerichtshof weist seinerseits darauf hin, dass der Klimawandel zwar zweifelsohne ein globales Phänomen ist, das von der Staatengemeinschaft auf globaler Ebene angegangen werden sollte, das nach der Klimarahmenkonvention geschaffene Klimaregime jedoch auf dem Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und der jeweiligen Fähigkeiten der Staaten beruht (Artikel 3 Abs. 1). Dieser Grundsatz wurde im Übereinkommen von Paris (Artikel 2 Abs. 2) sowie im Klimapakt von Glasgow (a. a. O., Rn. 18) und im Umsetzungsplan von Sharm el-Sheikh (a. a. O., Rn. 12) bekräftigt. Daraus folgt, dass jeder Staat seinen Teil der Verantwortung dafür trägt, dass Maßnahmen gegen den Klimawandel ergriffen werden, und die Ergreifung dieser Maßnahmen von den Fähigkeiten des jeweiligen Staates und nicht von einer bestimmten Handlung (oder Unterlassung) eines anderen Staates abhängt (siehe *Duarte Agostinho u. a.*, a. a. O., Rn. 202-03). Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass sich ein beschwerdegegnerischer Staat seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Verantwortung anderer Staaten, seien sie Vertragsparteien der Konvention oder nicht, entziehen kann.

443. Diese Position steht mit dem Ansatz im Einklang, den der Gerichtshof in Fällen verfolgt hat, in denen es um eine gleichzeitige Verantwortung von Staaten für behauptete Verletzungen von Konventionsrechten ging, und demzufolge jeder Staat für seinen Anteil an der Verantwortung für die betreffende Verletzung zur Rechenschaft gezogen werden kann (siehe, wenn auch in anderem Zusammenhang, *M.S.S. ./ Belgien und Griechenland*, a. a. O., Rn. 264 und 367, und *Razvozhayev ./ Russland und Ukraine und Udaltsov ./ Russland*, Individualbeschwerden Nrn. 75734/12 und zwei weitere, Rn. 160-161 und 179-181, 19. November 2019). Sie steht auch mit den völkerrechtlichen Grundsätzen zur Mehrheit verantwortlicher Staaten im Einklang, nach denen die Verantwortlichkeit jedes Staates auf der Grundlage seines eigenen Verhaltens und unter Bezugnahme auf seine eigenen internationalen Verpflichtungen individuell zu bestimmen ist (siehe Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen [ILC], Artikelentwürfe

über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen, mit Kommentaren, Kommentar zu Artikel 47, Abschnitte 6 und 8). Entsprechend kann die behauptete Verletzung von Konventionsrechten durch Schäden, die auf die globalen Treibhausgasemissionen und die Handlungen und Unterlassungen zahlreicher Staaten bei der Bekämpfung der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels zurückzuführen sind, eine Verantwortlichkeit jeder Vertragspartei begründen, vorausgesetzt, diese übt Hoheitsgewalt im Sinne von Artikel 1 EMRK aus (siehe *Duarte Agostinho u. a.*, a. a. O.). Da die Hoheitsgewalt im Sinne von Artikel 1 in erster Linie territorialer Natur ist, hat in der Tat jeder Staat innerhalb seines eigenen Hoheitsbereiches eigene Verantwortlichkeiten in Bezug auf den Klimawandel.

444. Was schließlich das „Tropfen-auf-den-heißen-Stein“-Argument angeht – also die Fähigkeit einzelner Staaten, den globalen Klimawandel zu beeinflussen –, das in den Vorbringen der Regierung impliziert enthalten ist, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof im Zusammenhang mit den positiven Verpflichtungen eines Staates nach der Konvention stets entschieden hat, dass nicht sicher festgestellt werden muss, dass die Dinge anders ausgegangen wären, wenn die Behörden anders gehandelt hätten. Nach dem maßgeblichen Prüfkriterium ist es nicht erforderlich, nachzuweisen, dass der Schaden „ohne“ das Versäumnis oder die Unterlassung der Behörden nicht eingetreten wäre. Wichtig und ausreichend für die Begründung der Verantwortlichkeit eines Staates ist vielmehr, dass zumutbare Maßnahmen, die die innerstaatlichen Behörden nicht ergriffen haben, realistischere zu einem anderen Ergebnis oder zu einer Minderung des Schadens hätten führen können (siehe, u. v. a., *O’Keeffe ./. Irland* [GK], Individualbeschwerde Nr. 35810/09, Rn. 149, ECHR 2014 (Auszüge), und *Bljakaj u. a. ./. Kroatien*, Individualbeschwerde Nr. 74448/12, Rn. 124, 18. September 2014, mit weiteren Nachweisen). Im Zusammenhang mit dem Klimawandel sollte dieser Grundsatz auch im Lichte von Artikel 3 Abs. 3 der Klimarahmenkonvention betrachtet werden, dem gemäß die Staaten Vorsorgemaßnahmen treffen sollen, um den Ursachen der Klimaänderungen vorzubeugen, sie zu verhindern oder so gering wie möglich zu halten und die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen abzuschwächen.

(f) Umfang der Würdigung durch den Gerichtshof

445. Der Gerichtshof hat wiederholt betont, dass kein Artikel der Konvention darauf ausgerichtet ist, einen allgemeinen Schutz der Umwelt als solche zu gewährleisten (siehe *Kyrtatos ./. Griechenland*, Individualbeschwerde Nr. 41666/98, Rn. 52, ECHR 2003-VI (Auszüge), und *Cordella u. a.*, a. a. O., Rn. 100). Andere völkerrechtliche Instrumente und innerstaatliche Rechtsvorschriften sind hierfür besser geeignet.

446. Gleichzeitig hat sich der Gerichtshof häufiger mit verschiedenen Umweltproblemen befasst, bei denen davon ausgegangen wurde, dass sie die Konventionsrechte von Personen, insbesondere das Recht aus Artikel 8, *beeinträchtigen* (siehe *Hatton u. a.*, a. a. O., Rn. 96). Er hat jedoch erläutert, dass, anders als bei Popularklagen – die im Konventionssystem nicht erlaubt sind (siehe Rn. 460) –, das entscheidende Element bei der Feststellung, ob ein Umweltschaden unter den Umständen eines konkreten Falles zu einer Verletzung eines der in der Konvention garantierten Rechte geführt hat, die Existenz einer nachteiligen Auswirkung auf eine Person ist und nicht nur eine allgemeine Verschlechterung der Umwelt (siehe z. B. *Di Sarno u. a.*, a. a. O., Rn. 80-81).

447. Zwar hat der Gerichtshof gelegentlich auf das „Recht der Betroffenen [...] in einer sicheren und gesunden Umwelt zu leben“ verwiesen (siehe *Tătar*, a. a. O., Rn. 112, und *Di Sarno u. a.*, a. a. O., Rn. 110), doch ist es nicht möglich, diese Formulierung zu verstehen, ohne die Unterscheidung zu berücksichtigen, die zwischen den nach der Konvention geschützten Rechten einerseits und der Gewichtung von Umweltbelangen bei der Prüfung der legitimen Ziele und der Abwägung von Rechten und Interessen im Zusammenhang mit der Anwendung der Konvention andererseits vorgenommen werden muss. Diesbezüglich hat der Gerichtshof beispielsweise im Zusammenhang mit Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 Folgendes festgestellt (siehe *Turgut u. a. ./ Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 1411/03, Rn. 90, 8. Juli 2008):

„[I]n der heutigen Gesellschaft ist dem Umweltschutz zunehmende Bedeutung beizumessen [...] Der Gerichtshof weist darauf hin, dass er sich bei verschiedenen Gelegenheiten mit Fragen des Umweltschutzes befasst und die Bedeutung dieses Themas betont hat [...] Der Schutz der Natur und der Wälder, und, allgemeiner, der Umwelt, ist ein Anliegen, dessen Verteidigung das ständige und anhaltende Interesse der Öffentlichkeit und damit auch der öffentlichen Behörden weckt. Finanziellen Notwendigkeiten und sogar bestimmten Grundrechten, wie dem Recht auf Eigentum, sollte kein Vorrang gegenüber Umweltschutzbelangen eingeräumt werden [...]“

448. Die beiden Blickwinkel, unter denen die Befassung des Gerichtshof mit Umweltangelegenheiten erfolgt – nämlich dem der Gewährleistung des Schutzes von Konventionsrechten und dem der angemessenen Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Prüfung legitimer Ziele und der Abwägung von Rechten und Interessen im Zusammenhang mit der Anwendung der Konvention – lassen auch erkennen, welche Bedeutung die jüngsten internationalen Initiativen zur Anerkennung des Menschenrechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt (siehe insbesondere die Resolution 76/300 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, und die Empfehlung des Ministerkomitees CM/Rec(2022)20, beide a. a. O.) aus Sicht der Konvention haben sollten. Es ist daher nicht Aufgabe des Gerichtshofs, festzustellen, ob die allgemeinen Trends hinsichtlich der Anerkennung eines solchen Rechts eine bestimmte rechtliche Verpflichtung begründen (siehe

Rn. 372 betreffend die von der drittbeteiligten norwegischen Regierung vorgebrachten Argumente). Eine solche Entwicklung ist Teil des völkerrechtlichen Kontexts, in dem der Gerichtshof die ihm vorliegenden konventionsrechtlichen Fragen beurteilt (siehe *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 76), insbesondere was die Anerkennung eines engen Zusammenhangs zwischen Umweltschutz und Menschenrechten seitens der Vertragsparteien angeht.

449. Dem Gerichtshof ist bewusst, dass es in einem Kontext wie dem hier vorliegenden schwierig sein kann, rechtliche Fragen klar von politischen Fragen und Entscheidungen und somit der grundsätzlich subsidiären Rolle der Konvention zu unterscheiden, insbesondere in Anbetracht der Komplexität der Fragen, die sich bei der Gestaltung von Umweltpolitik stellen (siehe *Dubetska u. a. ./ Ukraine*, Individualbeschwerde Nr. 30499/03, Rn. 142, 10. Februar 2011). Er hat betont, dass die nationalen Behörden unmittelbar demokratisch legitimiert und grundsätzlich besser als ein internationales Gericht in der Lage sind, die einschlägigen Bedürfnisse und Gegebenheiten zu beurteilen. Geht es um allgemeine politische Fragen oder Entscheidungen, bezüglich derer die Meinungen in einer demokratischen Gesellschaft angemessenerweise weit auseinander liegen können, kommt der Rolle des innerstaatlichen politischen Entscheidungsträgers besondere Bedeutung zu (siehe *Hatton u. a.*, a. a. o., Rn. 97).

450. Beziehen sich die vor dem Gerichtshof geltend gemachten Rügen auf die Politik eines Staates in einer Frage, welche die Konventionsrechte einer Person oder Personengruppe berührt, ist dennoch nicht ausgeschlossen, dass es in dem Verfahren nicht mehr nur um Politik oder politische Maßnahmen geht, sondern auch um Rechtsfragen, die sich auf die Auslegung und Anwendung der Konvention auswirken. In diesen Fällen bleibt der Gerichtshof zuständig, auch wenn er dabei gegenüber dem innerstaatlichen politischen Entscheidungsträger und den Maßnahmen, die sich aus dem betreffenden demokratischen Prozess und/oder der gerichtlichen Überprüfung durch die innerstaatlichen Gerichte ergeben haben, große Zurückhaltung zu wahren hat. Daher ist der Ermessensspielraum der innerstaatlichen Behörden nicht unbegrenzt und geht mit einer europäischen Kontrolle durch den Gerichtshof einher, der sich davon überzeugen muss, dass die Auswirkungen der angegriffenen nationalen Maßnahmen mit der Konvention vereinbar sind.

451. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Zuständigkeit des Gerichtshofs im Kontext klimawandelbezogener Rechtsstreitigkeiten nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann. In Anbetracht der Notwendigkeit, der dringenden Bedrohung durch den Klimawandel entgegenzuwirken, und der allgemein akzeptierten Einordnung des Klimawandels als „gemeinsames Anliegen der Menschheit“ (siehe Rn. 420 und 436), ist das von den UN-Sonderberichterstattern vorgebrachte Argument, dass es nicht mehr darum geht, ob, sondern wie

Menschenrechtsgerichtshöfe die Auswirkungen von Umweltschäden auf die Wahrnehmung von Menschenrechten prüfen sollten (siehe Rn. 379), in der Tat stichhaltig.

(g) Einschlägige Grundsätze hinsichtlich der Auslegung der Konvention

452. Der Gerichtshof hat die Grundsätze der ständigen Rechtsprechung zur Auslegung der Konvention als völkerrechtlicher Vertrag in der Rechtssache *Magyar Helsinki Bizottság ./. Ungarn* ([GK], Individualbeschwerde Nr. 18030/11, Rn. 118-25, 8. November 2016, mit weiteren Nachweisen) und *Slowenien ./. Kroatien* ((Entsch.) [GK], Individualbeschwerde Nr. 54155/16, Rn. 60, 18. November 2020) zusammengefasst.

453. Der Gerichtshof muss auf die von der beschwerdegegerischen Regierung vorgetragenen Bedenken hinsichtlich der harmonisierenden und evolutiven Auslegung der Konvention im Lichte sich weiterentwickelnder Regeln und Grundsätze des internationalen Umweltrechts eingehen (siehe Rn. 352 und 355). Nach der – von den meisten drittbeteiligten Regierungen geteilten – Auffassung der beschwerdegegerischen Regierung sollten die Grundsätze der harmonisierenden und evolutiven Auslegung der Konvention nicht dazu genutzt werden, um die Konvention als internationalen gerichtlichen Durchsetzungsmechanismus im Bereich des Klimawandels zu interpretieren und die in der Konvention verankerten Rechte in Rechte zur Bekämpfung des Klimawandels umzuformen (siehe Rn. 366, 368, 371-373 und 375).

454. Der Gerichtshof weist erneut darauf hin, dass er nur befugt ist, die Einhaltung der Konvention zu überwachen. Sie ist das Instrument, mit dessen Auslegung und Anwendung der Gerichtshof betraut ist. Der Gerichtshof hat nicht die Befugnis, die Einhaltung anderer völkerrechtlicher Verträge oder Verpflichtungen als der Konvention zu gewährleisten. So hat der Gerichtshof anerkannt, dass andere Instrumente zwar einen umfassenderen Schutz bieten können als die Konvention, er aber angesichts möglicher inhaltlicher Unterschiede gegenüber den Bestimmungen anderer völkerrechtlicher Instrumente und/oder möglicher Unterschiede zwischen der Rolle des Gerichtshofs und der anderer Stellen nicht an die Auslegung ähnlicher Instrumente durch andere Stellen gebunden ist (siehe *Caamaño Valle ./. Spanien*, Individualbeschwerde Nr. 43564/17, Rn. 53-54, 11. Mai 2021, mit weiteren Nachweisen).

455. Bei der Auslegung und Anwendung der in der Konvention vorgesehenen Rechte können und müssen Sachfragen und Entwicklungen, die sich auf die Wahrnehmung der in Rede stehenden Rechte auswirken, sowie einschlägige Rechtsinstrumente, mittels derer die internationale Gemeinschaft entsprechende Probleme bewältigen möchte, nichtsdestotrotz miteinbezogen werden. Der Gerichtshof hat in seiner ständigen Rechtsprechung festgestellt, dass die Konvention, soweit möglich, im

Einklang mit anderen Bestimmungen des Völkerrechts auszulegen ist (ebd.). Ein Versäumnis des Gerichtshofs, einen dynamischen und evolutiven Ansatz beizubehalten, brächte darüber hinaus die Gefahr mit sich, dass er Reformen oder Verbesserungen verhindern könnte (siehe *Fedotova u. a. ./.* *Russland* [GK], Individualbeschwerden Nrn. 40792/10 und 2 weitere, Rn. 167, 17. Januar 2023).

456. Der Gerichtshof kann nicht über die besorgniserregenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und den wachsenden internationalen Konsens hinsichtlich der kritischen Auswirkungen des Klimawandels auf die Wahrnehmung der Menschenrechte hinwegsehen (siehe Rn. 436). Diese Erwägung bezieht sich insbesondere auf den Konsens, der sich aus den völkerrechtlichen Mechanismen ergibt, denen sich die Mitgliedstaaten freiwillig angeschlossen haben, und auf die damit verbundenen Anforderungen und Verpflichtungen, zu deren Einhaltung sie sich, beispielsweise nach dem Übereinkommen von Paris, verpflichtet haben (siehe *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 85-86; vgl. *Guberina ./.* *Kroatien*, Individualbeschwerde Nr. 23682/13, Rn. 92, 22. März 2016). Der Gerichtshof muss diese Erwägungen berücksichtigen, wenn er die Beurteilung nach der Konvention vornimmt (siehe Rn. 445-451).

457. Gleichzeitig muss der Gerichtshof seine subsidiäre Rolle sowie die Notwendigkeit, den Vertragsstaaten bei der Umsetzung politischer und sonstiger Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels einen gewissen Ermessensspielraum einzuräumen, und auch das Erfordernis, die geltenden Verfassungsprinzipien, beispielsweise zur Gewaltenteilung, angemessen zu achten, im Blick behalten.

3. Zulässigkeit

(a) Opfereigenschaft/*locus standi* (Vertretung)

458. Allgemein ausgedrückt gibt es in der Rechtsprechung des Gerichtshofs drei mögliche Ansätze für die Prüfung des Vorliegens der Opfereigenschaft nach Artikel 34 EMRK. Die Opfereigenschaft kann als gesonderte Vorfrage geprüft werden (siehe z. B. *S.A.S. ./.* *Frankreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 43835/11, Rn. 53-58, ECHR 2014 (Auszüge)); sie kann im Kontext einer Beurteilung der Anwendbarkeit der einschlägigen Konventionsbestimmung geprüft werden (siehe z. B. *Greenpeace e.V. u. a. ./.* *Deutschland* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 18215/06, 12. Mai 2009), oder sie kann als „eng mit [den in der Sache zu prüfenden Fragen] verknüpft“ betrachtet und somit mit der Prüfung der Begründetheit der Beschwerde verbunden werden (siehe z. B. *Hirsi Jamaa u. a. ./.* *Italien* [GK], Individualbeschwerde Nr. 27765/09, Rn. 111, ECHR 2012).

459. Im Sinne der methodischen Klarheit und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Frage der Opfereigenschaft eine der zentralen Fragen in klimawandelbezogenen Rechtssachen ist, hält es der Gerichtshof an dieser

Stelle für erforderlich, die allgemeinen Grundsätze hinsichtlich der Opfereigenschaft einzeln zu erläutern. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen der Opfereigenschaft und der Anwendbarkeit der einschlägigen Konventionsbestimmungen (siehe Rn. 513 und 519) wird die Frage, ob die Beschwerdeführerinnen in der vorliegenden Rechtssache für sich Opfereigenschaft beanspruchen können, zusammen mit der Beurteilung der Anwendbarkeit der Artikel 2 und 8 EMRK vom Gerichtshof geprüft werden.

(i) *Allgemeine Grundsätze*

460. Die Konvention sieht das Institut der *actio popularis* (Popularklage) nicht vor. Die Aufgabe des Gerichtshofs besteht normalerweise nicht darin, das einschlägige Recht und die einschlägige Praxis abstrakt zu überprüfen, sondern darin, festzustellen, ob die Art und Weise, in der sie in Bezug auf die beschwerdeführende Person angewandt wurden oder sich auf diese auswirkten, eine Konventionsverletzung begründet hat (siehe z. B. *Roman Zakharov ./. Russland* [GK], Individualbeschwerde Nr. 47143/06, Rn. 164, ECHR 2015, mit weiteren Nachweisen). Dementsprechend muss eine Person, nichtstaatliche Organisation oder Gruppe von Personen geltend machen können, Opfer einer Verletzung der in der Konvention niedergelegten Rechte zu sein. Die Konvention gestattet es Personen oder Personengruppen nicht, eine Beschwerde hinsichtlich einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift einfach deshalb zu erheben, weil sie, ohne unmittelbar von ihr betroffen zu sein, meinen, sie stehe im Widerspruch zur Konvention (siehe *Aksu ./. Türkei* [GK], Individualbeschwerden Nrn. 4149/04 und 41029/04, Rn. 50-51, ECHR 2012).

461. Der Gerichtshof hat wiederholt betont, dass das Kriterium der Opfereigenschaft nicht starr, mechanisch und unflexibel angewendet werden darf (siehe *Albert u. a. ./. Ungarn* [GK], Individualbeschwerde Nr. 5294/14, Rn. 121, 7. Juli 2020). Darüber hinaus ist der Begriff „Opfer“ in Artikel 34, ebenso wie die übrigen Bestimmungen der Konvention, im Lichte der heutigen gesellschaftlichen Verhältnisse evolutiv auszulegen (siehe *Gorraiz Lizarraga u. a., a. a. O.*, Rn. 38, und *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşam Kültür Varlıklarını Koruma Derneği ./. Türkei* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 37857/14, Rn. 39, 7. Dezember 2021). In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass jede allzu formalistische Auslegung dieses Begriffs den Schutz der durch die Konvention garantierten Rechte unwirksam und illusorisch machen würde (siehe *Gorraiz Lizarraga u. a., a. a. O.*, Rn. 38).

462. Der Gerichtshof legt den Begriff des Opfers autonom und unabhängig von innerstaatlichen Regelungen über das Interesse an der oder die Befugnis zur Klage aus, sollte jedoch berücksichtigen, wenn die beschwerdeführende Person im innerstaatlichen Verfahren Partei gewesen ist (siehe *Aksu, a. a. O.*, Rn. 52). Darüber hinaus impliziert das Vorliegen der Opfereigenschaft nicht notwendigerweise eine Beeinträchtigung

(siehe *Brumărescu ./. Rumänien* [GK], Individualbeschwerde Nr. 28342/95, Rn. 50, ECHR 1999-VII).

463. Im Allgemeinen bezeichnet das Wort „Opfer“ nach Artikel 34 folgende Kategorien von Personen (siehe *Centre for Legal Resources im Namen von Valentin Câmpeanu ./. Rumänien* [GK], Individualbeschwerde Nr. 47848/08, Rn. 96-101, ECHR 2014): diejenigen, die von der behaupteten Verletzung der Konvention *unmittelbar* betroffen sind (die direkten Opfer); diejenigen, die von der behaupteten Verletzung der Konvention *mittelbar* betroffen sind (die indirekten Opfer), und diejenigen, die von der behaupteten Verletzung der Konvention *potenziell* betroffen sind (die potenziellen Opfer). In der Rechtssache *Mansur Yalçın u. a. ./. Türkei* (Individualbeschwerde Nr. 21163/11, Rn. 40 a. E., 16. September 2014) hat der Gerichtshof festgestellt, dass zwischen der beschwerdeführenden Person – unabhängig davon, ob es sich bei ihr um ein direktes, indirektes oder potenzielles Opfer handelt – und dem Schaden, den sie infolge der behaupteten Verletzung angeblich erlitten hat, ein Zusammenhang bestehen muss.

464. Der Gerichtshof weist erneut darauf hin, dass die Frage der Opfereigenschaft von der des *locus standi* unterschieden werden muss. *Locus standi* bezieht sich auf die mit der Vertretung der (direkten) Opfer vor dem Gerichtshof im Zusammenhang stehenden Fragen und kann daher auch als „Vertretung“ bezeichnet werden (siehe *Centre for Legal Resources im Namen von Valentin Câmpeanu*, a. a. O., Rn. 102-03).

(α) Opfereigenschaft von Einzelpersonen

465. Um in die Kategorie der direkten Opfer zu fallen, muss die beschwerdeführende Person aufzeigen können, dass sie von der gerügten Maßnahme „unmittelbar betroffen“ war (siehe *Lambert u. a. ./. Frankreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 46043/14, Rn. 89, ECHR 2015 (Auszüge)). Dies bedeutet, dass die beschwerdeführende Person persönlich und tatsächlich von der behaupteten Konventionsverletzung berührt sein muss, was üblicherweise auf eine Maßnahme, mit der das einschlägige Recht angewandt wird, auf eine Entscheidung, die angeblich eine Konventionsverletzung begründet, oder in manchen Fällen auf Handlungen oder Unterlassungen staatlicher Behörden oder privater Parteien, die angeblich die Konventionsrechte der beschwerdeführenden Person verletzen, zurückzuführen ist (siehe z. B. *Aksu*, a. a. O., Rn. 51; siehe *Karner ./. Österreich*, Individualbeschwerde Nr. 40016/98, Rn. 24-25, ECHR 2003-IX, und *Berger-Krall u. a. ./. Slowenien*, Individualbeschwerde Nr. 14717/04, Rn. 258, 12. Juni 2014).

466. Dies bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, dass die gerügte Handlung oder Unterlassung sich gezielt gegen die beschwerdeführende Person richten musste. Wichtig ist, dass diese persönlich und unmittelbar von dem gerügten Verhalten betroffen war (siehe z. B. *Aksu*, a. a. O., Rn. 51-54).

467. Im Zusammenhang mit der Kategorie der indirekten Opfer geht es normalerweise um die Frage der Befugnis der nächsten Angehörigen des Opfers, eine Individualbeschwerde wegen Vorgängen, die das direkte Opfer beeinträchtigt haben, beim Gerichtshof einzureichen oder weiter zu verfolgen (siehe *Centre for Legal Resources im Namen von Valentin Câmpeanu*, a. a. O., Rn. 97-100, mit weiteren Nachweisen).

468. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs „[erfasst] Artikel 34 [...] nicht nur das direkte oder die direkten Opfer der behaupteten Konventionsverletzung, sondern auch alle indirekten Opfer, die durch die Konventionsverletzung geschädigt werden oder ein berechtigtes persönliches Interesse daran haben, dass die Verletzung ein Ende finden möge“ (siehe *Vallianatos u. a. ./ Griechenland* [GK], Individualbeschwerden Nrn. 29381/09 und 32684/09, Rn. 47, ECHR 2013 (Auszüge), und die darin zitierten Rechtssachen). Somit müssen indirekte Opfer einen „Ricochet“-Effekt nachweisen, bei dem die behauptete, eine Person (das direkte Opfer) betreffende Verletzung sich auf die Konventionsrechte einer anderen Person (das indirekte Opfer) auswirkt, sodass letztere einen Schaden oder ein berechtigtes persönliches Interesse daran, dass die gerügte Situation ein Ende finden möge, belegen kann.

469. In der Rechtsprechung finden sich zwei Arten potenzieller Opfereigenschaft (siehe z. B. *Senator Lines GmbH ./ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich* (Entsch.) [GK], Individualbeschwerde Nr. 56672/00, ECHR 2004-IV). Die erste bezieht sich auf Personen, die behaupten, von einer bestimmten allgemeinen gesetzgeberischen Maßnahme gegenwärtig betroffen zu sein. Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass er ein Vorliegen der Opfereigenschaft auch dann akzeptieren kann, wenn eine beschwerdeführende Person geltend macht, dass sie auch ohne individuelle Umsetzungsmaßnahme durch ein Gesetz in ihren Rechten verletzt wird, wenn diese einem Personenkreis angehört, der Gefahr läuft, von dem Gesetz unmittelbar betroffen zu werden, oder ihr Verhalten ändern muss, um einer strafrechtlichen Verfolgung zu entgehen (siehe *Tănase ./ Moldau* [GK], Individualbeschwerde Nr. 7/08, Rn. 104, ECHR 2010, und *Sejdić und Finci*, a. a. O., Rn. 28).

470. Die zweite Art betrifft Personen, die vorbringen, zu einem zukünftigen Zeitpunkt betroffen sein zu können. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass das Individualbeschwerderecht nicht dazu genutzt werden kann, eine potenzielle Verletzung der Konvention zu rügen, und der Gerichtshof eine Verletzung prinzipiell nur nachträglich prüfen kann, also nachdem sie sich ereignet hat. Nur unter sehr außergewöhnlichen Umständen kann eine beschwerdeführende Person aufgrund des Risikos eines zukünftigen Verstoßes dennoch geltend machen, Opfer einer Konventionsverletzung zu sein (siehe *Berger-Krall u. a.*, a. a. O., Rn. 258,

mit weiteren Nachweisen). Einschlägiges Prüfkriterium für das Vorliegen der Opfereigenschaft ist im Allgemeinen, dass die beschwerdeführende Person nachvollziehbare und überzeugende Beweise dafür vorlegen kann, dass sich ein Verstoß ereignen wird, der sie persönlich beeinträchtigen wird; ein bloßer Verdacht oder eine Mutmaßung reichen diesbezüglich nicht aus (siehe *Asselbourg u. a. ./.* *Luxemburg (Entsch.)*, Individualbeschwerde Nr. 29121/95, ECHR 1999-VI, und *Senator Lines GmbH*, a. a. O.).

471. Die Bezeichnung „potenziell“ bezieht sich daher unter manchen Umständen auf Opfer, die vorbringen, die gerügte allgemeine Maßnahme betreffe sie gegenwärtig oder habe sie bereits betroffen, und unter anderen Umständen auf diejenigen, die vorbringen, sie könnten in der Zukunft von einer solchen Maßnahme betroffen sein. In manchen Fällen können beide Situation gleichzeitig vorliegen oder nicht leicht voneinander abzugrenzen sein (siehe z. B. *Tănase*, a. a. O., Rn. 108) und die einschlägigen Rechtsprechungsgrundsätze können austauschbar angewandt werden (siehe z. B. *Shortall u. a. ./.* *Irland (Entsch.)*, Individualbeschwerde Nr. 50272/18, Rn. 50-61, 19. Oktober 2021).

472. In Umweltsachen hat der Gerichtshof es nicht für ausreichend erachtet, dass eine beschwerdeführende Person eine allgemeine Umweltschädigung rügt (siehe *Di Sarno u. a.*, a. a. O., Rn. 80). Nach der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs in diesem Zusammenhang kann eine beschwerdeführende Person nur dann eine Opfereigenschaft geltend machen, wenn sie nachweist, dass sie von dem gerügten Umweltschaden oder Risiko eines solchen Schadens betroffen ist. Zu den Kriterien, auf die sich der Gerichtshof bei der Feststellung der Opfereigenschaft stützt, gehören insbesondere die vorgesehene Mindestschwere des in Rede stehenden Schadens, die Dauer des Schadens und das Vorliegen einer hinreichenden Verbindung zur beschwerdeführenden Person oder zu den beschwerdeführenden Personen, einschließlich, in manchen Fällen, der geografischen Nähe zwischen der beschwerdeführenden Person und dem beanstandeten Schaden (siehe z. B. *Tătar*, a. a. O., Rn. 95-97; *Greenpeace e.V. u. a.*, a. a. O.; *Caron u. a. ./.* *Frankreich (Entsch.)*, Individualbeschwerde Nr. 48629/08, 29. Juni 2010; *Hardy und Maile*, a. a. O., Rn. 190-92; *Cordella u. a.*, a. a. O., Rn. 104-08; und *Pavlov u. a.*, a. a. O., Rn. 64-70).

(β) *Locus standi* (Vertretung) von Vereinigungen

473. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann eine Vereinigung sich grundsätzlich nicht auf gesundheitliche Erwägungen berufen, um eine Verletzung von Artikel 8 geltend zu machen (siehe *Greenpeace e.V. u. a.*, a. a. O.), und im Allgemeinen keine Belastungen oder Probleme rügen, denen nur natürliche Personen ausgesetzt sein können (siehe *Besseau u. a. ./.* *Frankreich (Entsch.)*, Individualbeschwerde Nr. 58432/00, 7. Februar 2006).

474. Der Gerichtshof hat in einem Umweltkontext hinsichtlich der Opfereigenschaft von Vereinigungen jüngst wie folgt argumentiert (siehe *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği*, a. a. O., Rn. 41):

„Erstens ist die Einreichung einer Popularklage nach dem Konventionssystem verboten. Dies bedeutet, dass eine beschwerdeführende Person nicht im öffentlichen oder allgemeinen Interesse klagen kann, wenn sie durch die angegriffene Maßnahme oder das angegriffene Gesetz nicht unmittelbar betroffen ist. Daraus folgt, dass eine beschwerdeführende Person nur dann eine Opfereigenschaft geltend machen kann, wenn sie nachvollziehbare und überzeugende Beweise dafür vorlegen kann, dass eine sie betreffende Verletzung wahrscheinlich ist; ein bloßer Verdacht oder eine Mutmaßung reichen diesbezüglich nicht aus [...]. Zweitens geht es um die Art des in Rede stehenden Konventionsrechts und die Art und Weise, in der sich die beschwerdeführende Vereinigung darauf beruft. Manche Konventionsrechte, wie beispielsweise diejenigen nach den Artikeln 2, 3 und 5, sind ihrer Art nach nicht dafür geeignet, von einer Vereinigung ausgeübt zu werden, sondern nur von ihren Mitgliedern [...]. In der Rechtssache *Asselbourg u. a.* (a. a. O.) hat der Gerichtshof, als er es ablehnte, der beschwerdeführenden Vereinigung die Opfereigenschaft zuzuerkennen, festgestellt, dass diese nur als Vertreterin ihrer Mitglieder oder Beschäftigten handeln könne, so, wie beispielsweise ein Anwalt seinen Mandanten vertreten könne, aber nicht selbst geltend machen könne, Opfer einer Verletzung von Artikel 8 zu sein.“

475. Obwohl der Gerichtshof einer Vereinigung, die durch eine Maßnahme nicht unmittelbar betroffen ist, normalerweise selbst dann keine Opfereigenschaft zuerkennt, wenn die Interessen ihrer Mitglieder betroffen sein könnten, können sich „besondere Überlegungen“ ergeben, aufgrund derer eine Vereinigung Einzelpersonen vertreten kann, auch wenn keine Maßnahme vorliegt, welche die betreffende Vereinigung unmittelbar betrifft.

476. In der Rechtssache *Centre for Legal Resources im Namen von Valentin Câmpeanu* (a. a. O., Rn. 103 und 105) hat der Gerichtshof festgestellt, dass sich „besondere Überlegungen“ ergeben könnten, aufgrund derer im Namen der Opfer von Dritten erhobene Individualbeschwerden für zulässig erklärt werden könnten, auch wenn keine spezifische Vollmacht vorliege. Der Gerichtshof betonte, dass er mit seinen Urteilen „[...] nicht nur über die [ihm] vorgelegten Rechtssachen entscheidet, sondern damit im allgemeineren Sinne auch die konventionsrechtlichen Vorschriften erläutert, sichert und fortentwickelt und so einen Beitrag zur Einhaltung der Verpflichtungen durch die Staaten leistet, die diese als Vertragsparteien der Konvention eingegangen sind.“ Gleichzeitig war sich der Gerichtshof der Notwendigkeit bewusst, sicherzustellen, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen, die den Zugang zu ihm regeln, in einer konsistenten Weise ausgelegt werden.

477. Auf der Grundlage der in *Centre for Legal Resources im Namen von Valentin Câmpeanu* dargelegten Rechtsprechungsgrundsätze hat der Gerichtshof in mehreren ähnlichen, späteren Verfahren akzeptiert, dass Vereinigungen die Befugnis (*locus standi*) haben können, im Namen direkter Opfer Individualbeschwerden einzulegen oder weiter zu verfolgen, auch

wenn das Opfer zu Lebzeiten in der Lage gewesen wäre, Klagen selbst zu erheben (siehe *Association for the Defence of Human Rights in Romania – Helsinki Committee im Namen von Ionel Garcea ./. Rumänien*, Individualbeschwerde Nr. 2959/11, Rn. 42-46, 24. März 2015).

(ii) *Opfereigenschaft/locus standi im Zusammenhang mit dem Klimawandel*

(α) *Opfereigenschaft von Einzelpersonen*

478. Der Gerichtshof stellt fest, dass es stichhaltige wissenschaftliche Beweise dafür gibt, dass der Klimawandel bereits zu einem Anstieg der Morbidität und Mortalität, insbesondere bei bestimmten schutzbedürftigeren Personengruppen, beigetragen hat, dass er tatsächlich solche Auswirkungen hat, und dass er ohne entschlossenes Handeln der Staaten Gefahr läuft, den Punkt der Unumkehrbarkeit zu überschreiten und katastrophal zu werden (siehe Rn 104-120). Gleichzeitig haben die – hinsichtlich der Ursachen des menschengemachten Klimawandels handlungsfähigen – Staaten die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels anerkannt und sich dazu verpflichtet, im Einklang mit ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten die erforderlichen Minderungsmaßnahmen (zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen) und Anpassungsmaßnahmen (zur Anpassung an den Klimawandel und Verringerung seiner Folgen) zu ergreifen. Diese Erwägungen lassen erkennen, dass zwischen den Handlungen und Unterlassungen von Staaten (Verursachung bzw. fehlende Bekämpfung des Klimawandels) und dem sich auf Einzelpersonen auswirkenden Schaden ein rechtlich relevanter Kausalzusammenhang bestehen kann, wie in Rn. 436 festgestellt.

479. In Anbetracht der Natur des Klimawandels und seiner verschiedenen nachteiligen Auswirkungen und künftigen Gefahren ist die Anzahl von Personen, die auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße betroffen sind, unbegrenzt. Die Bewältigung der Klimakrise erfordert ein umfassendes und komplexes Bündel transformativer politischer Maßnahmen, zu denen gesetzgeberische, regulatorische, steuerliche, finanzielle und administrative Maßnahmen sowie öffentliche wie private Investitionen gehören. Die kritischen Probleme sind auf fehlendes Handeln oder unzureichende Maßnahmen zurückzuführen. Mit anderen Worten resultieren sie aus Unterlassungen. In zentralen Punkten sind die Versäumnisse auf der Ebene des einschlägigen gesetzgeberischen und regulatorischen Rahmens angesiedelt. In diesem Zusammenhang ergibt sich die Notwendigkeit eines besonderen Ansatzes hinsichtlich der Opfereigenschaft, und ihrer Eingrenzung, daher daraus, dass Beschwerden Handlungen oder Unterlassungen im Zusammenhang mit verschiedenen Arten allgemeiner Maßnahmen betreffen können, deren Folgen nicht auf bestimmte identifizierbare Einzelpersonen oder Personengruppen beschränkt sind, sondern weite Teile der Bevölkerung betreffen. In diesem Kontext wird der

Ausgang gerichtlicher Verfahren unweigerlich Auswirkungen haben, die sich nicht auf die Rechte und Interessen einer bestimmten Person oder Personengruppe beschränken, und im Hinblick darauf, was zur Sicherstellung einer wirksamen Minderung der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels oder einer Anpassung an seine Folgen erforderlich ist, zwangsläufig auf die Zukunft ausgerichtet sein.

480. Allerdings stellt der Gerichtshof auch fest, dass die Beurteilung der Opfereigenschaft im vorliegenden Kontext, in dem es um Rügen hinsichtlich unterlassener allgemeiner Maßnahmen zur Prävention oder Minderung der Gefahr von eine unbegrenzte Anzahl von Personen betreffenden Schäden geht, unbeschadet der Feststellung der Opfereigenschaft in Fällen erfolgt, in denen Einzelpersonen behauptete Verletzungen der Konvention infolge eines spezifischen individuellen Verlusts oder Schadens rügen, den sie bereits erlitten haben (siehe z. B. *Kolyadenko u. a.*, a. a. o., Rn. 150-55).

481. Im vorliegenden Fall stellt sich dem Gerichtshof die Frage, wie und inwieweit Rügen wegen mit staatlichen Handlungen und/oder Unterlassungen in Verbindung stehenden Schäden, die Konventionsrechte von Personen (wie das Recht auf Leben nach Artikel 2 und/oder das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Artikel 8) berühren, geprüft werden können, ohne den Ausschluss der Popularklage aus dem Konventionssystem zu untergraben und ohne den Charakter der justiziellen Funktion des Gerichtshof zu ignorieren, der naturgemäß eher reaktiv als proaktiv ist.

482. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof, wenn auch im Zusammenhang mit der Anwendung von Artikel 6 in einem Umweltkontext, bereits akzeptiert, dass die Frage der Opfereigenschaft im Lichte der heutigen gesellschaftlichen Verhältnisse evolutiv auszulegen ist und jede allzu formalistische Auslegung dieses Begriffs den Schutz der durch die Konvention garantierten Rechte unwirksam und illusorisch machen würde (siehe *Gorraiz Lizarraga u. a.*, a. a. O., Rn. 38).

483. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs basiert die Opfereigenschaft auf dem Vorliegen einer unmittelbaren Auswirkung der angegriffenen Handlung oder Unterlassung auf die beschwerdeführende Person, oder der tatsächlichen Gefahr einer solchen Auswirkung. Im Zusammenhang mit dem Klimawandel kann jedoch jede Person auf die eine oder andere Weise und in unterschiedlichem Maße unmittelbar von den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels betroffen sein oder der tatsächlichen Gefahr ausgesetzt sein, unmittelbar davon betroffen zu sein. Lässt man die Frage der Hoheitsgewalt außer Acht, bleibt festzustellen, dass auf dieser Grundlage eine potenziell riesige Anzahl von Personen eine Opfereigenschaft nach der Konvention geltend machen könnte. Im Zusammenhang mit allgemeinen Situationen/Maßnahmen kann die Personengruppe, die eine Opfereigenschaft geltend machen könnte, „zwar in der Tat sehr groß sein“ (siehe *Shortall u. a.*, a. a. O., Rn. 53), jedoch wäre es

mit dem Ausschluss der Popularklage aus dem System der Konvention und der Funktionsfähigkeit des Individualbeschwerderechts schlecht vereinbar, das Vorliegen der Opfereigenschaft im Zusammenhang mit dem Klimawandel ohne eine hinreichende und umsichtige Einschränkung zu akzeptieren.

484. Wird der Kreis der „Opfer“ unter allen der Hoheitsgewalt der Vertragsparteien unterstehenden Personen, die tatsächlich oder potenziell von nachteiligen Auswirkungen betroffen sind, großzügig weit gefasst, besteht die Gefahr, dass nationale verfassungsrechtliche Prinzipien und die Gewaltenteilung dadurch beschädigt werden, dass ein breiter Zugang zur Judikative eröffnet wird, um allgemeine Veränderungen der Klimapolitik zu erreichen. Wird dieser Kreis jedoch andererseits zu eng und restriktiv gefasst, besteht die Gefahr, dass sogar offensichtliche Mängel oder Missstände im Regierungshandeln und in den demokratischen Prozessen zu Beeinträchtigungen der Konventionsrechte von Personen und Personengruppen führen könnten, ohne dass diese einen Rechtsbehelf vor dem Gerichtshof einlegen könnten. Hinzu kommt, dass im Lichte der Erwägungen zur intergenerationellen Lastenverteilung im Zusammenhang mit den Auswirkungen und Gefahren des Klimawandels diejenigen Mitglieder der Gesellschaft, die von den Auswirkungen des Klimawandels am stärksten betroffen sein dürften, als hinsichtlich ihrer Repräsentation deutlich benachteiligt angesehen werden können (siehe Rn. 420). Die Notwendigkeit, einerseits einen wirksamen Schutz der Konventionsrechte zu gewährleisten, und andererseits sicherzustellen, dass die Kriterien für die Opfereigenschaft nicht in eine faktische Zulassung der Popularklage münden, ist im vorliegenden Kontext besonders ausgeprägt.

485. Obwohl fehlende oder unzulängliche staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu einer mit allgemeinen Auswirkungen einhergehenden Situation geführt haben, ist der Gerichtshof nicht der Auffassung, dass die Rechtsprechung zu „potenziellen“ Opfern, nach der die Opfereigenschaft von einer „Kategorie von Personen“ geltend gemacht werden kann, die „ein legitimes persönliches Interesse“ daran haben, dass die angegriffene Situation ein Ende finden möge (Rn. 471), hier angewandt werden könnte. Im Kontext des Klimawandels würde dies fast jede Person einschließen und wäre daher als limitierendes Kriterium ungeeignet. Jede Person ist von den gegenwärtigen und zukünftigen Gefahren in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Maße betroffen und könnte ein legitimes persönliches Interesse daran geltend machen, diese Gefahren beseitigt zu sehen.

486. In Anbetracht der besonderen Merkmale des Klimawandels wird sich der Gerichtshof daher bei der Bestimmung der Kriterien für die Opfereigenschaft – die das Vorliegen der tatsächlichen Gefahr einer „unmittelbaren Auswirkung“ auf die beschwerdeführende Person voraussetzt (siehe Rn. 465-466 und 483) – auf Unterscheidungskriterien wie Ausmaß und

Schwere der Gefahr nachteiliger Auswirkungen auf die betreffende(n) Person(en) stützen (siehe Rn. 440) und dabei die Dringlichkeit ihres individuellen Schutzbedürfnisses berücksichtigen.

487. Zusammengefasst stellt der Gerichtshof fest, dass eine beschwerdeführende Person, um im Zusammenhang mit Rügen, welche einen aus behaupteten staatlichen Versäumnissen bei der Bekämpfung des Klimawandels resultierenden Schaden oder die Gefahr eines solchen Schadens betreffen, eine Opfereigenschaft nach Artikel 34 geltend machen zu können, nachweisen muss, dass sie persönlich und unmittelbar von den angegriffenen Unterlassungen betroffen war. Dies würde erfordern, dass der Gerichtshof, unter Berücksichtigung der in den Randnummern 427 bis 430 dargelegten, Beweisfragen betreffenden Grundsätze, in Bezug auf die Situation der beschwerdeführenden Person folgende Umstände als gegeben ansieht:

(a) Die beschwerdeführende Person muss in hohem Maße den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels ausgesetzt sein, d. h. das Ausmaß und die Schwere (der Gefahr) nachteiliger Folgen staatlichen Handelns oder Nichthandelns, die die beschwerdeführende Person betreffen, muss erheblich sein; und

(b) es muss ein dringendes Bedürfnis bestehen, den individuellen Schutz der beschwerdeführenden Person sicherzustellen, da es keine oder nur unzureichende Maßnahmen zur Schadensminderung gibt.

488. Die Schwelle für das Erfüllen dieser Kriterien ist sehr hoch. Angesichts des in den Randnummern 483 bis 484 erörterten Ausschlusses der Popularklage aus dem Konventionssystem hängt die Frage, ob diese Schwelle bei einer beschwerdeführenden Person erreicht wird, von einer sorgfältigen Bewertung der konkreten Umstände des Falles ab. In diesem Zusammenhang wird der Gerichtshof Umstände wie die lokalen Gegebenheiten und die individuellen Besonderheiten und Vulnerabilitäten gebührend berücksichtigen. Die Bewertung des Gerichtshofs wird auch Erwägungen hinsichtlich folgender Faktoren einbeziehen, sich aber nicht notwendigerweise auf diese beschränken: Art und Umfang der Beschwerde, welche die beschwerdeführende Person nach der Konvention erhoben hat, Aktualität/Ferne und/oder Wahrscheinlichkeit der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels im Zeitverlauf, spezifische Auswirkungen auf das Leben, die Gesundheit und das Wohlergehen der beschwerdeführenden Person, Ausmaß und Dauer der schädlichen Auswirkungen, Umfang des Risikos (lokal oder allgemein) und Art der Schutzbedürftigkeit der beschwerdeführenden Person.

(β) Beschwerdebefugnis von Vereinigungen

489. Wie der Gerichtshof bereits in *Gorraiz Lizarraga u. a.* (a. a. O., Rn. 38) festgestellt hat, ist der Rückgriff auf kollektive Körperschaften wie Vereinigungen in modernen Gesellschaften eines der Mittel, die Bürgerinnen

und Bürgern, die mit besonders komplexen Verwaltungsentscheidungen konfrontiert sind, zur wirksamen Verteidigung ihrer spezifischen Interessen zur Verfügung stehen; manchmal ist es auch das einzige. Dies trifft besonders im Kontext des Klimawandels zu, der ein globales und komplexes Phänomen ist. Er hat vielfältige Ursachen und seine nachteiligen Auswirkungen betreffen nicht nur eine bestimmte Person oder Personengruppe, sondern stellen „ein gemeinsames Anliegen der Menschheit“ dar (siehe Präambel der Klimarahmenkonvention). In diesem Kontext, in dem der intergenerationellen Lastenverteilung besondere Bedeutung zukommt (siehe Rn. 420), kann das kollektive Handeln durch Vereinigungen und andere Interessengruppen eines der wenigen Mittel sein, mit dem die Stimme derjenigen, die in Bezug auf ihre Repräsentation deutlich benachteiligt sind, gehört werden kann, und mit dem diese versuchen können, die relevanten Entscheidungsprozesse zu beeinflussen.

490. Diese allgemeinen Erwägungen hinsichtlich der Bedeutung des Rückgriffs auf kollektive Einrichtungen wie Vereinigungen im Hinblick auf die Verteidigung der Rechte und Interessen betroffener Personen spiegeln sich, soweit es um Umweltfragen geht, in völkerrechtlichen Instrumenten wie der Aarhus-Konvention wider. Diese Konvention erkennt an, dass „jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und dass er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern“ (siehe Rn. 141).

491. Die Aarhus-Konvention hebt auch die Bedeutung der Rolle nichtstaatlicher Organisationen beim Schutz der Umwelt hervor. Sie trägt der Notwendigkeit Rechnung, sicherzustellen, dass nichtstaatliche Organisationen in Angelegenheiten des Umweltschutzes umfassenden Zugang zur Justiz haben (siehe insbesondere die Präambel und Artikel 9 der Aarhus-Konvention). Gemäß Artikel 2 Abs. 5 der Aarhus-Konvention beinhaltet die Kategorie „betroffene Öffentlichkeit“ ausdrücklich nichtstaatliche Organisationen, die sich gemäß ihrer Satzung für den Umweltschutz einsetzen und „alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“. Gemäß dem *Implementation Guide*⁷ kann die Frage, ob eine nichtstaatliche Organisation sich für den Umweltschutz einsetzt oder nicht, auf verschiedene Weise geklärt werden, beispielsweise mittels ihrer Gründungsurkunde, Satzung oder Aktivitäten. In diesem Zusammenhang kann „Umweltschutz“ sich auf jeden Zweck beziehen, der mit der Definition von Umwelt in Einklang steht, die sich aus Artikel 2 Abs. 3 ergibt. Darüber hinaus wird ausgeführt, dass die Bezugnahme auf „alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“ nicht so zu verstehen ist, als liege es im uneingeschränkten Ermessen der Staaten, diese

⁷ a. a. O., S. 57-58 und 194-95; siehe auch Empfehlungen von Maastricht, a. a. O., S. 12.

Voraussetzungen zu definieren; vielmehr ist sie im Sinne der wichtigen Rolle zu verstehen, welche die Aarhus-Konvention nichtstaatlichen Organisationen zuspricht.

492. Der Gerichtshof stellt weiter fest, dass die EU eine Reihe von Rechtsinstrumenten zur Umsetzung der Aarhus-Konvention verabschiedet hat (siehe Rn. 212-214). Der EuGH befand, dass Artikel 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention in Verbindung mit Artikel 47 der Grundrechte-Charta dahin auszulegen ist, dass „eine nach den Voraussetzungen des nationalen Rechts ordnungsgemäß gegründete und tätige Umweltorganisation“ eine die Umwelt betreffende Maßnahme anfechten kann⁸.

493. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass eine vergleichende Studie aus dem Jahr 2019 ergab, dass in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten (13 von damals 28) gesetzlich und in der Praxis eine weite Klagebefugnis gewährt wurde. Zudem ist der Zugang zwar in manchen Ländern entweder durch die Rechtsprechung (Österreich, Belgien) oder durch Gesetze (Griechenland, Irland, Slowakei, Slowenien, Schweden) über die Jahre erweitert worden, jedoch sind in anderen Ländern die jüngere Rechtsprechung (Slowenien), geplante Gesetzesreformen (Vereinigtes Königreich) oder verabschiedete Gesetzesreformen (Niederlande) darauf ausgerichtet gewesen, den Zugang zu den Gerichten einzuschränken⁹. Eine frühere, aus dem Jahr 2013 stammende vergleichende Studie hatte ergeben, dass nach dem Recht der EU-Mitgliedstaaten eine oder mehrere der folgenden Bedingungen erfüllt sein mussten, damit die Beschwerdebefugnis von Vereinigungen vor den Gerichten anerkannt wurde: der Umweltschutz oder das für die angefochtene Entscheidung relevante Anliegen muss von der Satzung der Organisation abgedeckt sein; eine Tätigkeit in dem betreffenden Gebiet; die geografische Nähe; Registrierung und Ausübung der Tätigkeit seit einer Mindestanzahl von Jahren ; Mindestzahl von Mitgliedern; Vertretung eines erheblichen Prozentsatzes der Bevölkerung oder Unterstützung durch die Öffentlichkeit; Offenheit und demokratische Struktur; kein Erwerbzweck¹⁰.

494. Die Feststellungen der oben genannten Studien sind von einer umfassenderen, vom Gerichtshof für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens durchgeführten Erhebung bestätigt worden (siehe Rn. 232-234). Sie hat aufgezeigt, dass die Aarhus-Konvention von fast allen Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert wurde, und dass Vereinigungen, die bestimmte, in

⁸ Urteil vom 20. Dezember 2017 in *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation ./.* *Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 58. Siehe auch, aktueller, Urteil vom 8. November 2024 in *Deutsche Umwelthilfe e.V. ./.* *Bundesrepublik Deutschland*; C-873/19, EU:C:2022:857, Rn 81.

⁹ Implementation Study, a. a. O., S. 102-06.

¹⁰ “Effective Justice?”, Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union (2013), S. 14-15.

Rn. 233 aufgeführte Kriterien erfüllen, im Allgemeinen das Recht eingeräumt wird, im Interesse des Umweltschutzes und/oder privater Personen, die von bestimmten Umweltschäden oder Industrieprojekten betroffen sein könnten, vor den Gerichten zu klagen. Während die Frage der Klagebefugnis von Vereinigungen im Zusammenhang mit klimawandelbezogenen Rechtsstreitigkeiten – die von der Aarhus-Konvention nicht erfasst sind – noch nicht abschließend geklärt ist, scheinen Umweltvereinigungen in den meisten Mitgliedstaaten zumindest eine theoretische Möglichkeit zu haben, eine klimawandelbezogene Klage einzureichen, und in einigen Staaten sind die Kriterien für die Zuerkennung dieser Befugnis im innerstaatlichen Recht oder in der Rechtsprechung der innerstaatlichen Gerichte bereits festgelegt worden (siehe Rn. 234).

495. Im Lichte der vorstehenden Erwägungen und zur Entwicklung eines Ansatzes, der für den Gegenstand der vorliegenden Rechtssache, in welcher auch der beschwerdeführende Verein eine Opfereigenschaft geltend macht, geeignet ist, führt der Gerichtshof einige wesentlichen Grundsätze auf, an denen er sich bei seiner Entscheidung zur Beschwerdebefugnis orientieren muss.

496. Erstens ist es notwendig, eine Unterscheidung zwischen der Opfereigenschaft von Einzelpersonen und der Beschwerdebefugnis von Vertretern, die im Namen von Personen handeln, deren Konventionsrechte angeblich verletzt werden, vorzunehmen und beizubehalten (siehe Rn. 465-477). Hinsichtlich ersterer scheint es keinen Grund zu geben, den in der Rechtsprechung niedergelegten Grundsatz in Frage zu stellen, nach dem sich eine Vereinigung nicht auf gesundheitliche Erwägungen oder mit dem Klimawandel verbundene Belastungen oder Probleme berufen kann, denen nur natürliche Personen ausgesetzt sein können (siehe Rn. 474). Die Möglichkeit, einer Vereinigung hinsichtlich materieller Fragen nach Artikel 2 und/oder Artikel 8 EMRK eine Opfereigenschaft zuzuerkennen, wird hierdurch naturgemäß eingeschränkt.

497. Zweitens hat sich in der heutigen Gesellschaft hinsichtlich der Anerkennung der Bedeutung von Vereinigungen für die Klimaprozessführung im Namen betroffener Personen eine Entwicklung vollzogen. In der Tat geht es bei Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit dem Klimawandel oft um komplexe rechtliche und faktische Fragen, die erhebliche finanzielle und logistische Ressourcen und Koordinierung erfordern, und der Ausgang eines Rechtsstreits wird sich unweigerlich auf die Position vieler Personen auswirken (siehe Rn. 410). Aus den Umständen innerstaatlicher klimawandelbezogener Rechtsstreitigkeiten (siehe z. B. Rn. 258, 260 und 262; siehe auch *Carême*, a. a. O.) ergibt sich, dass Vereinigungen regelmäßig als eine der klagenden Parteien, manchmal auch als einzige, oder als wichtige Drittbeteiligte im Verfahren auftreten.

498. Die spezifischen Erwägungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel sprechen dafür, Vereinigungen als Vertreter der Personen,

deren Rechte betroffen sind oder mutmaßlich betroffen sein werden, unter bestimmten Bedingungen die Beschwerdebefugnis vor dem Gerichtshof einzuräumen. Wie der Gerichtshof bereits in den Rechtssachen *Asselbourg u. a.* und *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği* (a. a. O., Rn. 41 und 43) festgestellt hat, ist es in der Tat möglich, dass eine Vereinigung vor dem Gerichtshof beschwerdebefugt ist, obwohl sie nicht selbst geltend machen kann, Opfer einer Konventionsverletzung zu sein.

499. Darüber hinaus sprechen die Besonderheit des Klimawandels als gemeinsames Anliegen der Menschheit und die Notwendigkeit, die intergenerationelle Lastenverteilung in diesem Zusammenhang zu stärken (siehe Rn. 489), dafür, die Beschwerdebefugnis von Vereinigungen vor dem Gerichtshof in klimawandelbezogenen Fällen anzuerkennen. In Anbetracht der Dringlichkeit, die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels zu bekämpfen, und der Schwere seiner Folgen, einschließlich der schwerwiegenden Gefahr ihrer Unumkehrbarkeit, sollten die Staaten angemessene Maßnahmen ergreifen, um die Konventionsrechte nicht nur derjenigen Personen, die gegenwärtig vom Klimawandel betroffen sind, zu gewährleisten, sondern auch die Konventionsrechte derjenigen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen, die in der Wahrnehmung dieser Rechte in der Zukunft schwer und unumkehrbar beeinträchtigt werden können, wenn nicht rechtzeitig gehandelt wird. Der Gerichtshof hält es daher für angebracht, in diesem spezifischen Kontext anzuerkennen, dass es wichtig ist, Vereinigungen die Beschreitung des Rechtswegs zu ermöglichen, um den Schutz der Menschenrechte von Personen einzufordern, die von den nachteiligen Folgen des Klimawandels betroffen sind oder betroffen sein könnten, anstatt nur auf Verfahren zu vertrauen, die von Einzelpersonen im eigenen Namen angestrengt werden.

500. Entsprechend den Überlegungen, die weiter oben in Bezug auf die Opfereigenschaft natürlicher Personen dargelegt wurden (siehe Rn. 483 a. E.), ist es aufgrund des Ausschlusses der Popularklage aus dem Konventionssystem jedoch erforderlich, die Einreichung von Individualbeschwerden durch Vereinigungen an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Klar ist, dass eine abstrakte Beschwerde über eine allgemeine Verschlechterung der Lebensbedingungen von Personen nach dem System der Konvention nicht akzeptiert werden kann, wenn der Gerichtshof nicht aufgefordert ist, sich mit den Auswirkungen dieser Verschlechterung auf eine bestimmte Person oder Personengruppe zu befassen.

501. In diesem Zusammenhang hält es der Gerichtshof im Hinblick auf die Festlegung der Kriterien für die Prüfung der Beschwerdebefugnis von Vereinigungen in klimawandelbezogenen Rechtsstreitigkeiten für sinnvoll, die Aarhus-Konvention zu berücksichtigen, deren Bedeutung in seiner Rechtsprechung bereits hervorgehoben worden ist (siehe *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et*

Mox ./. *Frankreich* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 75218/01, 28. März 2006). Er muss sich jedoch des Unterschieds zwischen dem grundlegenden Charakter und Zweck der Aarhus-Konvention, die die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten stärken soll, und dem Charakter und Zweck der EMRK, die dem Schutz der Menschenrechte von Einzelpersonen dienen soll, bewusst sein. Er muss auch den besonderen Merkmalen klimawandelbezogener Rechtsstreitigkeiten (siehe Rn. 410-422) und dem Unterschied zwischen dem Klimawandel und den eher linearen und lokalen (traditionellen) Umweltfragen, auf welche die Aarhus-Konvention ausgerichtet ist, Rechnung tragen. Soweit die Aarhus-Konvention eine sehr weite Klagebefugnis von Vereinigungen vorsieht, wenn vom Vorliegen einer Auswirkung auf die „betroffene Öffentlichkeit“ ausgegangen wird (vorausgesetzt, die Vereinigung wurde nach innerstaatlichem Rechtsordnungsgemäß errichtet), muss sich der Gerichtshof der Tatsache bewusst sein, dass sein eigener Ansatz nicht zu einer Akzeptanz der Popularklage führen darf, die grundsätzlich und nach der gefestigten Rechtsprechung im Konventionssystem nicht vorgesehen ist.

502. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen sind im vorliegenden Kontext somit folgende Faktoren für die Beschwerdebefugnis von Vereinigungen vor dem Gerichtshof maßgeblich.

Um als berechtigt angesehen zu werden, wegen des behaupteten Versäumnisses eines Vertragsstaates, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um Personen vor den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf das Leben und die Gesundheit von Menschen zu schützen, eine Beschwerde nach Artikel 34 EMRK einzureichen, muss die betreffende Vereinigung (a) rechtmäßig in dem betreffenden Hoheitsgebiet errichtet oder dort klagebefugt sein; (b) nachweisen können, dass sie in Übereinstimmung mit ihren satzungsmäßigen Zielen den Zweck verfolgt, die Menschenrechte ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Personen in dem betreffenden Hoheitsgebiet zu verteidigen, ob nur mittels kollektiver Maßnahmen zum Schutz dieser Rechte gegen die Bedrohungen durch den Klimawandel oder auch auf andere Weise; und (c) nachweisen können, dass sie als tatsächlich qualifiziert und repräsentativ angesehen werden kann, um im Namen ihrer Mitglieder oder anderer betroffenen Personen innerhalb des Hoheitsgebiets zu handeln, die spezifischen Gefahren oder nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf ihr Leben, ihre Gesundheit oder ihr Wohlergehen, wie sie durch die Konvention geschützt sind, ausgesetzt sind.

In diesem Zusammenhang berücksichtigt der Gerichtshof Faktoren wie den Zweck, zu dem die Vereinigung gegründet wurde, die Tatsache, dass sie keinen Erwerbszweck verfolgt, die Art und den Umfang ihrer Tätigkeiten in dem betreffenden Hoheitsgebiet, ihre Mitgliederschaft und Repräsentativität, ihre Grundsätze und die Transparenz ihrer Führung sowie die Frage, ob die Anerkennung einer solchen Beschwerdebefugnis unter den konkreten

Umständen eines Falles insgesamt im Interesse einer ordnungsgemäßen Rechtspflege liegt.

Im Einklang mit den besonderen Merkmalen der Beschreibung des Rechtswegs durch Vereinigungen in diesem Kontext (siehe Rn. 497-499) unterliegt die Befugnis einer Vereinigung, im Namen ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Person innerhalb des betreffenden Hoheitsgebiets zu handeln, keiner gesonderten Anforderung, nachzuweisen, dass diejenigen, in deren Namen die Rechtssache anhängig gemacht wurde, selbst die im Klimawandelkontext für Einzelpersonen geltenden Anforderungen an die Opfereigenschaft, wie in den Rn. 487 bis 488 dargelegt, erfüllt haben müssen.

503. Unterliegen Vereinigungen, welche die oben genannten Voraussetzungen erfüllen, Einschränkungen hinsichtlich ihrer Klagebefugnis vor den innerstaatlichen Gerichten, kann der Gerichtshof im Interesse einer geordneten Rechtspflege auch berücksichtigen, ob und in welchem Maße ihre Mitglieder oder sonstige Betroffene in demselben oder einem damit zusammenhängenden Verfahren Zugang zu einem Gericht hatten.

(iii) Anwendung dieser Grundsätze auf die vorliegende Rechtssache

504. Die beschwerdegegnerische Regierung bestritt in Bezug auf die materiellrechtlichen Bestimmungen der Konvention, deren Verletzung gerügt wurde, also Artikel 2 und 8, die Beschwerdebefugnis/Opfereigenschaft aller Beschwerdeführerinnen (siehe Rn. 341 und 345).

505. In Anbetracht des in Rn. 459 erläuterten Ansatzes wird der Gerichtshof die Fragen der Opfereigenschaft der Beschwerdeführerinnen 2-5 und die Beschwerdebefugnis der beschwerdeführenden Vereinigung im Zusammenhang mit der Beurteilung der Anwendbarkeit der Artikel 2 und 8 EMRK prüfen.

(b) Anwendbarkeit der einschlägigen Konventionsbestimmungen

506. Ähnlich wie die Frage der Opfereigenschaft (siehe Rn. 458) kann die Frage der Anwendbarkeit der einschlägigen Konventionsbestimmungen als Frage der Zulässigkeit gesondert geprüft oder im Rahmen der Prüfung der Begründetheit der Beschwerde behandelt werden (vgl. bspw. *Budayeva u. a. ./.* Russland, Individualbeschwerden Nrn. 15339/02 und vier weitere, Rn. 146, ECHR 2008 (Auszüge), und *M. Özel u. a. ./.* Türkei, Individualbeschwerden Nrn. 14350/05 und zwei weitere, Rn. 171 a. E., 17. November 2015). Im Sinne der methodischen Klarheit wird der Gerichtshof die allgemeinen Grundsätze zur Anwendbarkeit gesondert erläutern (siehe in Rn. 459 geschilderte Herangehensweise).

(i) Allgemeine Grundsätze

(α) Artikel 2

507. In der Rechtssache *Nicolae Virgiliu Tănase ./ Rumänien* ([GK], Individualbeschwerde Nr. 41720/13, Rn. 140-41, 25. Juni 2019) erläuterte der Gerichtshof die allgemeinen Grundsätze zur Anwendbarkeit von Artikel 2 in Fällen, in denen es um das Recht auf Leben geht und die betroffene Person nicht gestorben ist. Soweit für die vorliegende Rechtssache relevant, argumentierte der Gerichtshof wie folgt:

„140. Ferner ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass, wenn das Opfer nicht gestorben ist, sondern überlebte, und keine Tötungsabsicht behauptet wird, die Prüfung einer Rüge unter diesem Aspekt von Artikel 2 nach folgenden Kriterien erfolgt: erstens die Frage, ob die Person Opfer einer öffentlichen oder nicht öffentlichen Tätigkeit wurde, die schon ihrem Wesen nach eine tatsächliche und unmittelbare Gefahr für ihr Leben darstellte, und zweitens, ob die Person Verletzungen erlitten hat, die zunächst lebensbedrohlich erschienen. Weitere Faktoren [...] können ebenfalls zum Tragen kommen. Die Bewertung des Gerichtshofs hängt von den Umständen ab. Es gibt zwar keine allgemeine Regel, allerdings scheint es so zu sein, dass in Fällen, in denen die betreffende Tätigkeit schon ihrem Wesen nach gefährlich ist und eine tatsächliche und unmittelbare Gefahr für das Leben einer Person darstellt [...], der Grad der erlittenen Verletzungen möglicherweise nicht entscheidend ist und eine Beschwerde auch dann nach Artikel 2 zu prüfen ist, wenn keine Verletzungen vorliegen (siehe [...] *Kolyadenko u. a.*, a. a. O., Rn. 155, im Zusammenhang mit Naturkatastrophen).

141. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass Artikel 2 in Bezug auf verschiedene Arten von Tätigkeiten eine solche positive verfahrensrechtliche Verpflichtung begründet, wie beispielsweise [...] in Bezug auf gefährliche Tätigkeiten, die zu Industrie- oder Umweltkatastrophen führen können (siehe *Öneryıldız ./ Türkei* [GK], Individualbeschwerde Nr. 48939/99, ECHR 2004 XII], und *Budayeva u. a.*, a. a. O.) [...]. [Diese] Aufzählung ist nicht abschließend [...].“

508. In der bestehenden Rechtsprechung zur Umweltzerstörung ist den maßgeblichen Grundsätzen bezüglich Artikel 2 gemein, dass eine positive Verpflichtung des Staates nur bestehen kann, wenn eine Bedrohung des Rechts auf Leben vorliegt. Dies ergibt sich aus der in der Rechtssache *Nicolae Virgiliu Tănase* zitierten Rechtsprechung (siehe z. B. *Öneryıldız*, a. a. O., Rn. 71, und *Budayeva u. a.*, a. a. O., Rn. 130). Diese Verpflichtung kann dann beispielsweise im Fall industrieller Tätigkeiten gelten, die ihrem Wesen nach gefährlich sind (siehe *Kolyadenko u. a.*, a. a. O., Rn. 158), oder in Fällen, in denen das Recht auf Leben durch eine Naturkatastrophe bedroht wird (siehe *M. Özel u. a.*, a. a. O., Rn. 170).

509. Aus den oben genannten allgemeinen Grundsätzen ergibt sich, dass Rügen wegen behaupteter Versäumnisse des Staates bei der Bekämpfung des Klimawandels am ehesten in die Kategorie der Fälle fallen, die eine Tätigkeit betreffen, welche ihrem Wesen nach eine Gefahr für das Leben einer Person darstellen kann. So haben die Beschwerdeführerinnen den Gerichtshof auf stichhaltige wissenschaftliche Erkenntnisse hingewiesen, die einen Zusammenhang zwischen dem Klimawandel und einem erhöhten

Sterblichkeitsrisiko, insbesondere bei verletzlichen Personengruppen, belegen (siehe Rn. 65-68). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können die Argumente der beschwerdegegnerischen Regierung bzw. der drittbeteiligten Regierungen die Relevanz oder Verlässlichkeit dieser Erkenntnisse nicht in Frage stellen.

510. So hat der IPCC (mit *mittlerem Vertrauen*) festgestellt, dass die hitzebedingte menschliche Sterblichkeit durch den anthropogenen Klimawandel und insbesondere durch die zunehmende Häufigkeit und Schwere von Extremereignissen erhöht wird¹¹. Auch in anderen wissenschaftlichen Untersuchungen wurde festgestellt, dass es seit dem Jahr 2000 auf Grund von Hitzewellen zu zehntausenden vorzeitigen Todesfällen in Europa gekommen ist¹². In diesem Zusammenhang hat der IPCC auch festgestellt (mit *hohem Vertrauen*), dass ältere Erwachsene, Kinder, Frauen, Menschen mit chronischen Krankheiten und Menschen, die bestimmte Medikamente einnehmen, zu den Bevölkerungsgruppen mit dem „höchsten Risiko“ für temperaturbedingte Morbidität und Mortalität gehören¹³.

511. Die Anwendbarkeit von Artikel 2 kann jedoch nicht abstrakt in einer Weise wirken, welche die Bevölkerung vor klimawandelbedingten Umweltschäden jeder erdenklichen Art schützt. Im Einklang mit der in Rn. 507 zitierten Rechtsprechung muss eine „tatsächliche und unmittelbare“ Gefahr für das Leben vorliegen, damit Artikel 2 im Zusammenhang mit einer Tätigkeit anwendbar ist, die ihrem Wesen nach eine Gefahr für das Leben eines Menschen darstellen kann. Dies kann vor dem Hintergrund, dass der IPCC mit hohem Vertrauen festgestellt hat, dass ältere Erwachsene das „höchste Risiko“ für temperaturbedingte Morbidität und Mortalität haben, entsprechend auch bei Rügen bezüglich staatlichen Handelns und/oder Nichthandelns im Zusammenhang mit dem Klimawandel zum Tragen kommen, insbesondere bei Umständen wie in dem vorliegenden Fall.

512. Vielleicht ist es gar nicht möglich, eine allgemeine Regel darüber aufzustellen, was eine „tatsächliche und unmittelbare“ Gefahr für das Leben darstellt, da dies von der Beurteilung der besonderen Umstände der Rechtssache durch den Gerichtshof abhängt. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht jedoch hervor, dass der Begriff „tatsächliche“ Gefahr der Anforderung des Vorliegens einer ernsthaften, konkreten und hinreichend bestimmbar gefährlichen Gefahr für das Leben entspricht (siehe z. B. *Fadeyeva ./.* *Russland* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 55723/00,

¹¹ AR6 WGII, Summary for policymakers, S. 9.

¹² European Environment Agency, „Extreme temperatures and health“ (2021).

Siehe auch die in *Lancet Countdown* (Bd. 400, 2022, S. 1619) veröffentlichte Studie, in der festgestellt wurde, dass die Anzahl der hitzebedingten Todesfälle zwischen 2017 und 2021 im Vergleich zu dem Zeitraum 2000 bis 2004 weltweit um 68 % angestiegen ist. Diese hohe Sterblichkeit wurde durch das Zusammentreffen mit der Corona-Pandemie erheblich verschärft.

¹³ IPCC 2018 Special report, S. 240-41.

16. Oktober 2003, und *Brincat u. a.*, a. a. O., Rn. 82-84). Die „Unmittelbarkeit“ einer solchen Gefahr beinhaltet ein Element der räumlichen (siehe z. B. *Kolyadenko u. a.*, a. a. O., Rn. 150-55) sowie der zeitlichen Nähe der Gefahr (siehe *Brincat u. a.*, a. a. O., Rn. 84).

513. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Artikel 2 nur dann auf Rügen bezüglich staatlichen Handelns und/oder Nichthandelns im Zusammenhang mit dem Klimawandel anwendbar ist, wenn festgestellt wird, dass eine „tatsächliche und unmittelbare“ Gefahr für das Leben vorliegt. Im Zusammenhang mit dem Klimawandel muss eine solche Gefahr für das Leben jedoch im Lichte der ernsthaften Gefahr der Unvermeidbarkeit und Unumkehrbarkeit seiner nachteiligen Auswirkungen gesehen werden, die mit höchster Wahrscheinlichkeit immer häufiger auftreten und immer gravierender ausfallen werden. Deshalb kann das Prüfkriterium „tatsächlich und unmittelbar“ so verstanden werden, dass es auf eine ernsthafte, tatsächliche und hinreichend bestimmbare Gefahr für das Leben abstellt, welche ein Element der räumlichen und zeitlichen Nähe zu dem durch die beschwerdeführende Person gerügten Schaden aufweist. Daraus würde sich auch ergeben, dass, wenn die Opfereigenschaft einer beschwerdeführenden Person gemäß den in den Randnummern 487 bis 488 dargelegten Kriterien festgestellt wurde, davon ausgegangen werden kann, dass auch die ernsthafte Gefahr einer auf den Klimawandel zurückzuführenden erheblichen Verschlechterung der Lebenserwartung einer Person die Anwendbarkeit von Artikel 2 begründen sollte.

(β) Artikel 8

514. Nach der geltenden Rechtsprechung wird der Anwendungsbereich von Artikel 8 EMRK bei Rügen bezüglich Umweltbelastungen nur eröffnet, wenn dargelegt werden kann, dass, erstens, die beschwerdeführende Person in der Wahrnehmung ihres Privat- oder Familienlebens „tatsächlich beeinträchtigt“ wurde, und dass, zweitens, diese Beeinträchtigung einen bestimmten Schweregrad erreicht hat. Es muss also, anders ausgedrückt, nachgewiesen werden, dass die behauptete Umweltbelastung schwerwiegend genug war, um die beschwerdeführende Person in der Wahrnehmung ihres Rechts auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens und ihrer Wohnung in hinreichendem Maße zu beeinträchtigen (siehe *Pavlov u. a.*, a. a. O., Rn. 59, mit weiteren Nachweisen; siehe auch *Çiçek u. a. /. Türkei* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 44837/07, Rn. 22, 4. Februar 2020, mit weiteren Nachweisen).

515. Die Frage der „tatsächlichen Beeinträchtigung“ bezieht sich in der Praxis auf das Vorhandensein eines direkten und unmittelbaren Zusammenhangs zwischen dem behaupteten Umweltschaden und dem Privat- oder Familienleben oder der Wohnung der beschwerdeführenden Person (siehe *Ivan Atanasov*, a. a. O., Rn. 66, und *Hardy und Maile*, a. a. O., Rn. 187). In diesem Zusammenhang reicht die allgemeine Verschlechterung

der Umwelt nicht aus. Vielmehr muss eine negative Auswirkung auf das Privat- oder Familienleben einer Person vorliegen (siehe *Kyrtatos*, a. a. O., Rn. 52). Ob dies der Fall ist, ist im Wesentlichen auf der Grundlage der in den Randnummern 487 bis 488 genannten Kriterien für das Vorliegen der Opfereigenschaft zu entscheiden.

516. Bezüglich der Frage nach der Schwere der Beeinträchtigung hat der Gerichtshof entschieden, dass die nachteiligen Auswirkungen der Umweltverschmutzung ein bestimmtes Mindestmaß erreichen müssen, um in den Anwendungsbereich von Artikel 8 zu fallen (siehe z. B. *Yevgeniy Dmitriyev*, a. a. O., Rn. 32). Dieses Mindestmaß ist relativ und hängt von der Gesamtheit der Umstände des Einzelfalls ab, z. B. von der Intensität und Dauer der Belastung sowie ihrer körperlichen oder psychischen Auswirkung auf die Gesundheit oder die Lebensqualität der beschwerdeführenden Person (siehe *Çiçek u. a.*, a. a. O., Rn. 22). Darüber hinaus sind Verletzungen des Rechts auf Achtung der Wohnung nicht auf konkrete oder räumliche Verletzungen wie z. B. das unbefugte Betreten der Wohnung einer Person beschränkt, sondern umfassen auch nicht gegenständliche oder nicht materielle Beeinträchtigungen wie z. B. Lärm, Emissionen, Gerüche oder Beeinträchtigungen anderer Art. Eine schwere Beeinträchtigung kann zu einer Verletzung des Rechts einer Person auf Achtung ihrer Wohnung führen, wenn sie diese daran hindert, ihre Wohnung uneingeschränkt zu nutzen (siehe *Udovičić ./ Kroatien*, Individualbeschwerde Nr. 27310/09, Rn. 136, 24. April 2014).

517. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass eine Verletzung von Artikel 8 nicht vertretbar vorgetragen werden kann, wenn der gerügte Schaden im Vergleich mit den Umweltgefahren, die das Leben in jeder modernen Stadt mit sich bringt, vernachlässigbar ist. Umgekehrt kann eine erhebliche Umweltverschmutzung das Wohlergehen von Personen beeinträchtigen und sie an der Nutzung ihrer Wohnung in einer Weise hindern, die ihr Privat- und Familienleben beeinträchtigt, ohne jedoch ihre Gesundheit ernsthaft zu gefährden (siehe *Jugheli u. a. ./ Georgien*, Individualbeschwerde Nr. 38342/05, Rn. 62, 13. Juli 2017, mit weiteren Nachweisen). Darüber hinaus hat der Gerichtshof erklärt, dass es oft unmöglich ist, die Auswirkungen der betreffenden Umweltbelastung in jedem Einzelfall zu quantifizieren und sie vom Einfluss anderer maßgeblicher Faktoren wie Alter, Beruf oder persönlichem Lebensstil abzugrenzen. Gleiches gilt für die mögliche Verschlechterung der Lebensqualität, bei der es sich um ein subjektiv wahrgenommenes Merkmal handelt, welches sich einer genauen Definition entzieht (ebd., Rn. 63).

518. Ferner ist anzumerken, dass die Exposition einer Person gegenüber einer ernsthaften Umweltgefahr in einigen Fällen ausreichen kann, um die Anwendbarkeit von Artikel 8 zu begründen. So stellte der Gerichtshof beispielsweise in der Rechtssache *Hardy und Maile* (a. a. O., Rn. 189-92) fest, dass Artikel 8 anwendbar ist, wenn sich aus den gefährlichen

Auswirkungen einer Tätigkeit, denen die betroffenen Personen potenziell ausgesetzt sind, ein hinreichend enger Zusammenhang zum Privat- und Familienleben im Sinne dieser Bestimmung herstellen lässt. In der Rechtssache *Jugheli u. a.* (a. a. O., Rn. 71) stellte der Gerichtshof fest, dass selbst unter der Annahme, dass die gerügte Luftverschmutzung keinen messbaren Gesundheitsschaden bei den beschwerdeführenden Personen verursacht hatte, „sie durch diese anfälliger für verschiedene Krankheiten geworden [sein könnten]“. In der Rechtssache *Dzemyuk ./ Ukraine* (Individualbeschwerde Nr. 42488/02, Rn. 82-84, 4. September 2014) stellte der Gerichtshof fest, dass die verfügbaren Beweise das Vorhandensein potenzieller Gefahren für die Umwelt bestätigten, die sich aus der Lage eines Friedhofs in der Nähe des Hauses des Beschwerdeführers ergaben und entsprechende Auswirkungen auf die Umwelt und die „Lebensqualität“ des Beschwerdeführers nach Artikel 8 EMRK zur Folge hatten.

519. Ausgehend von den vorstehenden Erwägungen und unter Berücksichtigung des Kausalzusammenhangs zwischen den den Klimawandel betreffenden staatlichen Handlungen und/oder Unterlassungen und dem Schaden bzw. dem Schadensrisiko für Personen (siehe Rn. 435, 436 und 478) muss Artikel 8 so ausgelegt werden, dass er jeder Person das Recht gewährt, durch die staatlichen Behörden wirksam vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihr Wohlergehen und ihre Lebensqualität geschützt zu werden.

520. In diesem Zusammenhang hängt die Frage der „tatsächlichen Beeinträchtigung“ oder des Vorliegens einer relevanten und hinreichend schwerwiegenden Gefahr, welche die Anwendbarkeit von Artikel 8 begründet, jedoch im Wesentlichen von der Beurteilung anhand ähnlicher Kriterien ab wie den in den Randnummern 487 bis 488 bezüglich der Opfereigenschaft von Personen bzw. in Randnummer 502 bezüglich der Beschwerdebefugnis von Vereinigungen dargestellten. Diese Kriterien sind daher entscheidend für die Feststellung, ob Rechte aus Artikel 8 betroffen sind und ob diese Bestimmung Anwendung findet. In jedem Fall handelt es sich hierbei um Fragen, die auf Grundlage der Umstände des Einzelfalls und der verfügbaren Beweise zu bewerten sind.

(ii) Anwendung dieser Grundsätze auf die vorliegende Rechtssache

(α) Artikel 8 EMRK

– Der beschwerdeführende Verein

521. In Anbetracht der in Randnummer 502 dargelegten Kriterien stellt der Gerichtshof fest, dass die beschwerdeführende Vereinigung laut ihren Statuten ein gemeinnütziger Verein ist, der nach schweizerischem Recht mit dem Ziel gegründet wurde, sich im Namen seiner Mitglieder für die Förderung und Realisierung eines wirksamen Klimaschutzes einzusetzen. Der Verein zählt mehr als 2000 weibliche, in der Schweiz lebende Mitglieder

mit einem Durchschnittsalter von 73 Jahren. Nahezu 650 Mitglieder sind 75 Jahre alt oder älter. Laut den Statuten des beschwerdeführenden Vereins setzt er sich im Rahmen verschiedener Aktivitäten dafür ein, die Treibhausgasemissionen in der Schweiz zu reduzieren sowie den Auswirkungen dieser Emissionen auf die Erderwärmung zu begegnen. Mit dem Ziel, einen wirksamen Klimaschutz zu gewährleisten, handelt er nicht nur im Interesse seiner Mitglieder, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit sowie zukünftiger Generationen. Der beschwerdeführende Verein verfolgt seine Ziele mittels verschiedener Aktivitäten, auch, indem er im Interesse seiner Mitglieder rechtliche Schritte mit Blick auf die Eindämmung der Auswirkungen des Klimawandels ergreift (siehe Rn. 10).

522. Das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht der Schweiz haben sich in ihrer Beurteilung der Klagebefugnis auf die einzelnen Beschwerdeführerinnen beschränkt und es nicht für erforderlich gehalten, die Klagebefugnis des beschwerdeführenden Vereins zu prüfen. Daher kann der Gerichtshof nicht von der Beurteilung der Rechtsstellung des beschwerdeführenden Vereins nach innerstaatlichem Recht oder der Art und dem Umfang seiner Aktivitäten im beschwerdegegnerischen Staat profitieren.

523. Der Gerichtshof stellt weiter fest, dass der beschwerdeführende Verein in seinem Vorbringen vor dem Gerichtshof erklärt hat, sein Ziel sei es, sicherzustellen, dass seine Mitglieder ihre Rechte in Bezug auf die sie betreffenden Auswirkungen des Klimawandels wahrnehmen könnten (siehe Rn. 307). Der Gerichtshof erkennt in Anbetracht der Mitgliederbasis, des Gründungszwecks und der Repräsentativität des beschwerdeführenden Vereins an, dass dieser ein Vehikel zur Einreichung eines kollektiven Rechtsbehelfs darstellt, mit dem das Ziel verfolgt wird, die Rechte und Interessen von Personen angesichts der durch den Klimawandel in dem beschwerdegegnerischen Staat verursachten Bedrohungen zu verteidigen (siehe Rn. 497). Der Gerichtshof stellt ferner fest, dass die einzelnen Beschwerdeführerinnen in dem beschwerdegegnerischen Staat keinen Zugang zu einem Gericht gehabt haben. Insgesamt betrachtet liegt es daher im Interesse einer geordneten Rechtspflege, dem beschwerdeführenden Verein die Beschwerdebefugnis vor dem Gerichtshof einzuräumen.

524. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen stellt der Gerichtshof fest, dass der beschwerdeführende Verein rechtmäßig gegründet wurde, nachgewiesen hat, dass er einen im Einklang mit seinen satzungsgemäßen Zielen stehenden Zweck verfolgt, nämlich die Verteidigung der Menschenrechte seiner Mitglieder und anderer betroffener Personen gegen die durch den Klimawandel verursachten Gefahren im beschwerdegegnerischen Staat, und dass er tatsächlich qualifiziert und repräsentativ ist, um im Namen von Personen zu handeln, die vertretbar behaupten können, spezifischen Gefahren oder nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihr Wohlergehen und ihre

Lebensqualität, wie sie durch die Konvention geschützt sind, ausgesetzt zu sein (siehe Rn. 519).

525. Unter diesen Umständen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die vom beschwerdeführenden Verein im Namen seiner Mitglieder erhobenen Rügen in den Anwendungsbereich von Artikel 8 fallen.

526. Daraus folgt, dass der beschwerdeführende Verein im vorliegenden Verfahren die Befugnis zur Einlegung einer Beschwerde (*locus standi*) hat und dass Artikel 8 auf seine Beschwerde anwendbar ist. Die von der Regierung vorgetragene Einreden sind daher zurückzuweisen.

– Beschwerdeführerinnen 2-5

527. Für die Anerkennung der Opfereigenschaft von natürlichen Personen im Zusammenhang mit dem Klimawandel wurden zwei Schlüsselkriterien festgelegt: a) die beschwerdeführende Person muss den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels in hohem Maße ausgesetzt sein und b) es besteht eine dringende Notwendigkeit, den individuellen Schutz der Beschwerdeführenden sicherzustellen (siehe Rn. 487-488). Die Schwelle für das Erfüllen dieser Kriterien ist besonders hoch (siehe Rn. 488).

528. Die in der vorliegenden Rechtssache von den Beschwerdeführerinnen erhobene Beschwerde betrifft die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels, unter denen sie als ältere Frauen infolge der behaupteten unzulänglichen Maßnahmen des beschwerdegegnerischen Staates zur Bewältigung des Klimawandels leiden. Die ihrer Beschwerde zugrunde liegenden tatsächlichen Umstände können als lokal und auf die an ihren Wohnorten in der Schweiz vorherrschenden spezifischen Gegebenheiten – nämlich die vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und insbesondere Hitzewellen – bezogen angesehen werden.

529. In diesem Zusammenhang legten die Beschwerdeführerinnen Informationen und Beweise vor, die zeigen, wie sich der Klimawandel auf ältere Frauen in der Schweiz auswirkt, insbesondere mit Blick auf die zunehmende Häufigkeit und Intensität von Hitzewellen. Die von den Beschwerdeführerinnen vorgelegten Daten, die von inländischen und internationalen Expertengremien stammen und deren Relevanz und Beweiswert nicht in Frage gestellt wurden, zeigen, dass mehrere Sommer in den letzten Jahren zu den wärmsten gehörten, die jemals in der Schweiz verzeichnet wurden, und dass Hitzewellen mit einer erhöhten Mortalität und Morbidität, insbesondere bei älteren Frauen, einhergehen (siehe Rn. 65-67).

530. Laut IPCC gehören ältere Menschen zu den im Hinblick auf die schädlichen Auswirkungen des Klimawandels auf die körperliche und psychische Gesundheit schutzbedürftigsten Gruppen¹⁴. Zu ähnlichen Erkenntnissen gelangte auch das Schweizer BAFU, das insbesondere

¹⁴ Siehe AR6 WGII, Technical summary, S. 50.

feststellte, dass Hitzewellen den menschlichen Organismus belasten und zu Dehydrierung oder zur Verschlechterung der Herz- oder der Lungenfunktion führen können, was einen Anstieg der Notaufnahmen in Krankenhäusern zur Folge hat. Auch wurde festgestellt, dass ältere Menschen in diesem Zusammenhang besonders gefährdet sind¹⁵. Darüber hinaus wurden die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf ältere Frauen und die Notwendigkeit, diese vor den negativen Folgen des Klimawandels zu schützen, in vielen internationalen Dokumenten hervorgehoben¹⁶.

531. Auch wenn die genannten Feststellungen zweifelsohne darauf hindeuten, dass die Beschwerdeführerinnen einer Gruppe angehören, die in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels besonders anfällig ist, so genügt dies allein nicht, um ihnen im Sinne der in den Randnummern 487 bis 488 dargelegten Kriterien die Opfereigenschaft zuzuerkennen. Es muss für jede einzelne Beschwerdeführerin festgestellt werden, ob die Anforderung eines bestimmten Mindestmaßes und eines besonderen Schweregrads der nachteiligen Auswirkungen auf sie erfüllt ist, wozu auch gehört, dass ihre individuelle Verletzlichkeit eine dringende Notwendigkeit begründen kann, ihren individuellen Schutz zu gewährleisten.

532. In diesem Zusammenhang ist mit Blick auf die Beschwerdeführerinnen 2-4 anzumerken, dass sie in ihren schriftlichen Erklärungen und in ihren Arztzeugnissen auf verschiedene gesundheitliche Schwierigkeiten hingewiesen haben, von denen sie bei Hitzewellen betroffen seien, wozu auch Auswirkungen auf ihre Vorerkrankungen gehörten. Sie trugen außerdem vor, dass sie während einer Hitzewelle verschiedene persönliche Anpassungsmaßnahmen ergreifen müssten.

533. Auch wenn einzuräumen ist, dass Hitzewellen die Lebensqualität der Beschwerdeführerinnen beeinträchtigt haben, geht aus den vorhandenen Unterlagen nicht hervor, dass sie den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels in einem Maß ausgesetzt waren oder zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft ausgesetzt sein könnten, welches eine dringende Notwendigkeit für die Gewährleistung ihres individuellen Schutzes begründen würde, nicht zuletzt in Anbetracht der hohen Schwelle, die notwendigerweise für die Erfüllung der in den Randnummern 487 bis 488 genannten Kriterien gilt. Es kann nicht gesagt werden, dass die Beschwerdeführerinnen an einer kritischen Erkrankung leiden, deren mögliche Verschlechterung durch Hitzewellen angesichts des Ausmaßes von

¹⁵ BAFU „Climate change in Switzerland“, Management Summary (2020), S. 9.

¹⁶ Siehe z. B. Berichte des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte: „Analytical study on gender-responsive climate action for the full and effective enjoyment of the rights of women“, A/HRC/41/26, 1. Mai 2019, und „Analytical study on the promotion and protection of the rights of older persons in the context of climate change“, A/HRC/47/46, 30. April 2021; Mitteilung des Generalsekretärs „Human rights of older women: the intersection between ageing and gender“, A/76/157, 16. Juli 2021, Rn. 61; und Bericht des Generalsekretärs „The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable situations“, A/HRC/50/57, 6. Mai 2022, Rn. 4.

Hitzewellen in der Schweiz nicht durch die in dem Land verfügbaren Anpassungsmaßnahmen oder durch zumutbare persönliche Anpassungsmaßnahmen gelindert werden könnte (siehe Rn. 88-90). Es ist zudem erneut darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof die Opfereigenschaft in Bezug auf eine zukünftige Gefahr nur ausnahmsweise anerkennt, und dass die einzelnen Beschwerdeführerinnen nicht nachgewiesen haben, dass solche außergewöhnlichen Umstände bei ihnen vorliegen würden (siehe Rn. 470).

534. Schließlich legte die fünfte Beschwerdeführerin eine sehr allgemeine Erklärung vor, in der sie keine besondere Krankheitsanfälligkeit oder andere schwerwiegende nachteilige und durch Hitzewellen ausgelöste Auswirkungen anführte, die über die üblichen Auswirkungen hinausgehen würden, von denen jede zur Gruppe älterer Frauen zählende Person betroffen sein könnte. Darüber hinaus reichte die Beschwerdeführerin zwar ein Arzteugnis ein, in dem ihr eine Asthmaerkrankung bescheinigt wurde, führte in ihrer Erklärung jedoch an, dass sie noch nie ärztlichen Rat in Bezug auf Hitzewellen gesucht habe (siehe Rn. 20-21). Es ist daher nicht möglich, einen Zusammenhang zwischen der Krankheit der Beschwerdeführerin und ihren Rügen vor dem Gerichtshof herzustellen.

535. Aus den genannten Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerdeführerinnen 2-5 die Kriterien der Opfereigenschaft nach Artikel 34 EMRK nicht erfüllen. Diese Feststellung reicht aus, um den Gerichtshof zu der Schlussfolgerung gelangen zu lassen, dass ihre Rügen gemäß Art. 35 Abs. 3 wegen Unvereinbarkeit *ratione personae* mit der Konvention für unzulässig erklärt werden sollten.

(β) Artikel 2 EMRK

536. Zwar ist Artikel 8 zweifelsohne auf die Umstände des vorliegenden Falls anwendbar, was die von dem beschwerdeführenden Verein vorgebrachten Rügen bezüglich der Auswirkungen angeht, welche die behaupteten Unzulänglichkeiten seitens des beschwerdegegnerischen Staates bei seinen Maßnahmen zur Bekämpfung der nachteiligen Folgen und Gefahren des Klimawandels für die menschliche Gesundheit hätten; fragwürdiger ist jedoch, ob diese behaupteten Unzulänglichkeiten derart lebensbedrohliche Folgen haben könnten, dass die Anwendbarkeit von Artikel 2 begründet wäre. Aus den in den Randnummern 537 und 538 dargelegten Gründen hält es der Gerichtshof jedoch nicht für erforderlich, die sich auf die Schwelle für die Anwendbarkeit von Artikel 2 beziehenden Fragen weiter zu prüfen. Der Gerichtshof stellt ferner fest, dass die von den Beschwerdeführerinnen 2-5 erhobenen Rügen nach Artikel 2 in Anbetracht der in den Randnummern 527 bis 535 dargelegten Gründe gemäß Artikel 35 Abs. 3 wegen Unvereinbarkeit *ratione personae* mit der Konvention für unzulässig erklärt werden sollten.

(γ) Schlussfolgerung

537. Der Gerichtshof hält es für angemessen, die Rüge des beschwerdeführenden Vereins allein unter dem Gesichtspunkt von Artikel 8 zu prüfen. Gleichwohl wird der Gerichtshof bei der nachstehenden Analyse seiner Rechtsprechung auch die im Lichte von Artikel 2 entwickelten Grundsätze berücksichtigen, die den im Lichte von Artikel 8 entwickelten weitgehend entsprechen (siehe Rn. 292), und die zusammengenommen eine geeignete Grundlage für die Festlegung des Gesamtansatzes bilden, der im Kontext des Klimawandels im Lichte beider Bestimmungen anzuwenden ist.

4. Zur Begründetheit

(a) Allgemeine Grundsätze

538. Bei der Prüfung von Umweltfragen betreffenden Fällen unter dem Gesichtspunkt von Artikel 8 hat der Gerichtshof weitgehend dieselben Grundsätze angewendet wie die, die in Bezug auf Artikel 2 niedergelegt wurden, und dabei insbesondere Folgendes bekräftigt:

(a) Die Staaten haben eine positive Verpflichtung, einen Rechts- und Verwaltungsrahmen zu schaffen, der auf den wirksamen Schutz der menschlichen Gesundheit und des menschlichen Lebens ausgerichtet ist. Die Staaten sind insbesondere zum Erlass von Vorschriften verpflichtet, die auf die spezifischen Merkmale der in Rede stehenden Tätigkeit, insbesondere im Hinblick auf den Grad der potenziellen Gefahr, ausgerichtet sind. Sie sind dafür verantwortlich, die Zulassung, die Inbetriebnahme, den Betrieb, die Sicherheit und die Überwachung der Tätigkeit zu regeln und alle Betroffenen zur Ergreifung praktischer Maßnahmen zu verpflichten, mit denen der wirksame Schutz der Bürgerinnen und Bürger sichergestellt wird, deren Leben durch die mit der Tätigkeit einhergehenden Gefahren bedroht sein könnte (siehe z. B. *Jugheli u. a.*, a. a. O., Rn. 75; *Di Sarno u. a.*, a. a. O., Rn. 106; und *Tătar*, a. a. O., Rn. 88).

(b) Die Staaten sind außerdem dazu verpflichtet, diesen Rahmen wirksam in der Praxis anzuwenden; tatsächlich nützen Vorschriften zum Schutz garantierter Rechte nur wenig, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden; zudem soll die Konvention wirksame und nicht etwa illusorische Rechte schützen. Die entsprechenden Maßnahmen müssen rechtzeitig und wirksam umgesetzt werden (siehe *Cuenca Zarzoso ./.* *Spanien*, Individualbeschwerde Nr. 23383/12, Rn. 51, 16. Januar 2018).

(c) Bei der Beurteilung der Frage, ob der beschwerdegegnerische Staat seinen positiven Verpflichtungen nachgekommen ist, muss der Gerichtshof berücksichtigen, ob der Staat bei der Ausarbeitung und/oder Umsetzung der relevanten Maßnahmen innerhalb seines Ermessensspielraums geblieben ist. In Rechtssachen, in denen es um Umweltfragen geht, muss dem Staat ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt werden (siehe *Hardy und Maile*,

a. a. O., Rn. 218, mit weiteren Nachweisen), insbesondere im Hinblick auf den materiellen Aspekt (siehe *Hatton u. a.*, a. a. O., Rn. 100).

(d) Grundsätzlich fällt die Wahl der Mittel in den Ermessensspielraum des Staates; selbst wenn der Staat eine bestimmte, im innerstaatlichen Recht vorgesehene Maßnahme nicht umgesetzt hat, kann er seine positive Verpflichtung noch mit anderen Mitteln erfüllen. Den Behörden darf keine übermäßige oder unverhältnismäßige Last auferlegt werden, ohne dabei insbesondere die operativen Entscheidungen zu berücksichtigen, die sie im Hinblick auf Prioritäten und Ressourcen treffen müssen (siehe *Kolyadenko u. a.*, a. a. O., Rn. 160, und *Kotov u. a. ./.* *Russland*, Individualbeschwerden Nrn. 6142/18 und 13 andere, Rn. 134, 11. Oktober 2022).

(e) Zwar ist es nicht Aufgabe des Gerichtshofs, zu bestimmen, was genau hätte getan werden müssen, aber er kann beurteilen, ob die Behörden in der Angelegenheit mit der gebotenen Sorgfalt vorgegangen sind und alle widerstreitenden Interessen berücksichtigt haben (siehe *Mileva u. a. ./.* *Bulgarien*, Individualbeschwerden Nrn. 43449/02 und 21475/04, Rn. 98, 25. November 2010).

(f) Der Staat hat eine positive Verpflichtung, Zugang zu den wesentlichen Informationen zu gewährleisten, die es Einzelpersonen ermöglichen, Gefahren für ihre Gesundheit und ihr Leben einzuschätzen (siehe *Guerra u. a. ./.* *Italien*, 19. Februar 1998, Rn. 57-60, *Reports* 1998-I, in Fortentwicklung von *López Ostra ./.* *Spanien*, 9. Dezember 1994, Rn. 55, Serie A Bd. 303-C; siehe ferner *McGinley und Egan ./.* *das Vereinigte Königreich*, 9. Juni 1998, Rn. 98-104, *Reports* 1998-III, und *Roche ./.* *das Vereinigte Königreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 32555/96, Rn. 157-69, ECHR 2005-X).

(g) Bei der Beurteilung der Frage, ob der beschwerdegegnerische Staat seinen positiven Verpflichtungen nachgekommen ist, muss der Gerichtshof die konkreten Umstände des Falls berücksichtigen. Der Umfang der positiven Verpflichtungen, die dem Staat unter den konkreten Umständen obliegen, hängt vom Ursprung der Gefahr und dem Umfang ab, in dem einzelne Gefahren gemindert werden können (siehe *Kolyadenko u. a.*, a. a. O., Rn. 161, und *Brincat u. a.*, a. a. O., Rn. 101-02).

539. Der Gerichtshof hat bei der Prüfung von Umweltsachen nach Artikel 8 EMRK häufig den innerstaatlichen Entscheidungsprozess geprüft und dabei berücksichtigt, dass den betroffenen Personen zur Verfügung stehenden Verfahrensgarantien bei der Feststellung, ob der beschwerdegegnerische Staat innerhalb seines Ermessensspielraums geblieben ist, eine besondere Bedeutung beizumessen ist (siehe z. B. *Flamenbaum u. a. ./.* *Frankreich*, Individualbeschwerden Nrn. 3675/04 und 23264/04, Rn. 137, 13. Dezember 2012). In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof insbesondere die folgenden Grundsätze und Erwägungen berücksichtigt:

(a) Dem Gerichtshof kommt angesichts der Komplexität der im Rahmen der Gestaltung von Umweltpolitik aufgeworfenen Fragen vor allem eine subsidiäre Rolle zu. Der Gerichtshof muss daher zunächst prüfen, ob der Entscheidungsprozess angemessen war (siehe *Taşkın u. a.*, a. a. O., Rn. 117-18).

(b) Der Gerichtshof hat alle Verfahrensaspekte zu berücksichtigen, einschließlich der Art der in Rede stehenden politischen Maßnahme oder Entscheidung, des Umfangs, in dem die Ansichten von Personen während des gesamten Entscheidungsprozesses berücksichtigt wurden, sowie der zur Verfügung stehenden Verfahrensgarantien (siehe *Hatton u. a.*, a. a. O., Rn. 104).

(c) Insbesondere muss ein staatlicher Entscheidungsprozess, der komplexe Fragen z. B. aus dem Bereich der Umwelt- und Wirtschaftspolitik betrifft, notwendigerweise von der Durchführung geeigneter Erhebungen und Studien begleitet werden, damit die Behörden einen gerechten Ausgleich zwischen den verschiedenen widerstreitenden Interessen herstellen können. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Entscheidungen nur dann getroffen werden können, wenn umfassende und messbare Daten zu jedem einzelnen Aspekt des Entscheidungsgegenstandes vorliegen (ebd., Rn. 128). Wichtig ist, dass die möglicherweise umweltschädigenden und folglich die nach der Konvention geschützten Rechte von Einzelpersonen verletzenden Auswirkungen von Tätigkeiten im Vorfeld prognostiziert und bewertet werden können (siehe *Hardy und Maile*, a. a. O., Rn. 220, mit weiteren Nachweisen).

(d) Die Schlussfolgerungen aus den einschlägigen Studien müssen der Öffentlichkeit zugänglich sein, damit das Risiko, dem diese ausgesetzt ist, eingeschätzt werden kann (siehe *Tătar*, a. a. O., Rn. 113, mit weiteren Nachweisen). Darüber hinaus hat der Gerichtshof in einigen Fällen unter Berufung auf die Aarhus-Konvention die Verpflichtung festgestellt, dass, im Fall einer unmittelbar bevorstehenden, durch menschliche Tätigkeiten oder natürliche Ursachen hervorgerufenen Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt den möglicherweise betroffenen Mitgliedern der Öffentlichkeit unverzüglich und ohne Aufschub alle einer Behörde vorliegenden Informationen übermittelt werden müssen, welche die Öffentlichkeit in die Lage versetzen könnten, Maßnahmen zur Vermeidung oder Begrenzung des durch die Gefahr verursachten Schadens zu ergreifen (siehe *Di Sarno u. a.*, a. a. O., Rn. 107).

(e) Die betroffenen Personen müssen die Möglichkeit haben, ihre Interessen im umweltbezogenen Entscheidungsprozess zu schützen, was voraussetzt, dass sie in der Lage sein müssen, sich wirksam an den einschlägigen Verfahren zu beteiligen und ihre diesbezüglichen Argumente prüfen zu lassen, auch wenn die tatsächliche Ausgestaltung des Prozesses in den Ermessensspielraum des Staates fällt (siehe z. B. *Flamenbaum u. a.*, a. a. O., Rn. 159).

540. Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze wird der Gerichtshof zunächst den Inhalt der positiven Verpflichtungen ermitteln, die der Staat nach Artikel 2 und Artikel 8 EMRK im Kontext des Klimawandels hat (siehe Rn. 292 und 537). In Anbetracht der Besonderheit des Phänomens im Vergleich zu den bisher in der Rechtsprechung des Gerichtshofs behandelten, auf eine einzige Quelle zurückzuführenden Umweltschäden müssen die allgemeinen Parameter der positiven Verpflichtungen jedoch an den spezifischen Kontext des Klimawandels angepasst werden.

(b) Die positiven Verpflichtungen der Staaten im Kontext des Klimawandels

(i) Der Ermessensspielraum der Staaten

541. Im Einklang mit dem Grundsatz der Subsidiarität sind in erster Linie die innerstaatlichen Behörden dafür verantwortlich, die Achtung der in der Konvention bestimmten Rechte und Freiheiten zu gewährleisten, wobei sie über einen Ermessensspielraum verfügen, welcher der Kontrolle des Gerichtshofs unterliegt (siehe u. v. a. *Garib ./ die Niederlande* [GK], Individualbeschwerde Nr. 43494/09, Rn. 137, 6. November 2017; siehe auch den auf der Grundlage von Artikel 1 des Protokolls Nr. 15 an die Präambel der Konvention angefügten Beweggrund).

542. Insbesondere in Anbetracht der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Art und Weise, in der der Klimawandel die in der Konvention verankerten Rechte beeinträchtigt, und unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse hinsichtlich der Dringlichkeit der Bekämpfung der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels, der Schwere seiner Folgen, einschließlich des ernsthaften Risikos, dass diese unumkehrbar werden, sowie der wissenschaftlichen, politischen und gerichtlichen Anerkennung eines Zusammenhangs zwischen den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und der Wahrnehmung (verschiedener Aspekte) von Menschenrechten (siehe Rn. 436), hält es der Gerichtshof für gerechtfertigt, dem Klimaschutz bei der Abwägung widerstreitender Faktoren ein erhebliches Gewicht beizumessen. Zu den weiteren Faktoren, die in dieselbe Richtung weisen, zählen der globale Charakter der Auswirkungen von Treibhausgasemissionen im Gegensatz zu Umweltschäden, die lediglich innerhalb der Grenzen eines Staates auftreten, sowie die allgemein unzureichende Erfolgsbilanz der Staaten bei der Ergreifung von Maßnahmen zur Bewältigung der in den letzten Jahrzehnten ersichtlich gewordenen Gefahren des Klimawandels, auch verdeutlicht in der Feststellung des IPCCs, dass sich „das Zeitfenster, in dem eine lebenswerte und nachhaltige Zukunft für alle gesichert werden kann, rasch schließt“ (siehe Rn. 118), wobei diese Umstände die Schwere der Risiken unterstreichen, die sich aus der Nichterreichung des globalen Gesamtziels ergeben (siehe auch Rn. 139).

543. Ausgehend von dem Grundsatz, dass den Staaten in diesem Bereich ein gewisser Ermessensspielraum zustehen muss, ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass hinsichtlich des Umfangs dieses Ermessensspielraums danach differenziert werden muss, ob es um das Bekenntnis des Staates zur Notwendigkeit, den Klimawandel und seine nachteiligen Auswirkungen zu bekämpfen, und die Festlegung der hierfür erforderlichen Ziele geht oder um die Wahl der Mittel zur Verwirklichung ebendieser Ziele. Was den ersten Aspekt anbelangt, so legen die Art und Schwere der Gefahr und der allgemeine Konsens darüber, wie viel bei der Verwirklichung des übergeordneten Ziels eines wirksamen Klimaschutzes durch die Verringerung der Treibhausgasemissionen im Einklang mit den von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen zur Erreichung der Kohlenstoffneutralität auf dem Spiel steht, einen geringeren Ermessensspielraum der Staaten nahe. Was den letztgenannten Aspekt angeht, nämlich die Wahl der Mittel, einschließlich der operativen Entscheidungen und der politischen Maßnahmen, die unter Berücksichtigung der entsprechenden Prioritäten und Ressourcen zur Erfüllung der international verankerten Ziele und Verpflichtungen getroffen bzw. erlassen werden, sollte den Staaten ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt werden.

(ii) Inhalt der positiven Verpflichtungen der Staaten

544. Wie oben ausgeführt hat der Gerichtshof bereits vor langer Zeit entschieden, dass sich der Schutzbereich von Artikel 8 EMRK auf nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit sowie das Wohlergehen und die Lebensqualität von Menschen erstreckt, die auf verschiedene Ursachen von Umweltschäden und Schadensrisiken zurückzuführen sind. Ebenso leitet der Gerichtshof aus Artikel 8 ein Recht von Personen auf wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihr Wohlergehen und ihre Lebensqualität ab, die sich aus den schädlichen Folgen des Klimawandels und den mit ihm verbundenen Gefahren ergeben (siehe Rn. 519).

545. Dementsprechend ergibt sich aus Artikel 8 die Verpflichtung des Staates, seinen Teil zur Gewährleistung dieses Schutzes beizutragen. In diesem Kontext besteht die primäre Pflicht des Staates darin, Vorschriften und Maßnahmen zu erlassen, die geeignet sind, die bestehenden und potenziell unumkehrbaren zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern und diese in der Praxis wirksam anzuwenden. Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem Kausalzusammenhang zwischen dem Klimawandel und der Wahrnehmung von Konventionsrechten, wie er in den Randnummern 435 und 519 dargelegt ist, sowie der Tatsache, dass Ziel und Zweck der Konvention als Instrument des Menschenrechtsschutzes es erfordern, dass ihre Bestimmungen so ausgelegt und angewendet werden, dass konkrete und wirksame – und nicht etwa theoretische und illusorische

Rechte – gewährleistet werden (siehe z. B. *H.F. u. a. ./.* *Frankreich*, a. a. O., Rn. 208 a. E.; siehe auch Rn. 440).

546. Im Einklang mit den von den Mitgliedstaaten insbesondere im Rahmen der Klimarahmenkonvention und dem Übereinkommen von Paris eingegangenen internationalen Verpflichtungen und den insbesondere vom IPCC vorgelegten stichhaltigen wissenschaftlichen Erkenntnissen (siehe Rn. 104-120) müssen die Vertragsstaaten die notwendigen Vorschriften und Maßnahmen erlassen, um einen Anstieg der Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre und einen Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur über eine Schwelle hinaus zu verhindern, über der es zu schwerwiegenden und unumkehrbaren nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Privat- und Familienleben und Wohnung nach Artikel 8 EMRK kommen würde.

547. Wird berücksichtigt, dass die positiven Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Schaffung eines Regelungsrahmens auf die Besonderheiten der Materie und die entsprechenden Risiken ausgerichtet sein müssen (siehe Rn. 107-120 und 440), und dass sich die globalen Ziele hinsichtlich der im Übereinkommen von Paris dargelegten Notwendigkeit, den globalen Temperaturanstieg zu begrenzen, in den innerstaatlichen politischen Maßnahmen widerspiegeln müssen, ist es offensichtlich, dass diese Ziele alleine als Kriterium für eine Beurteilung der Frage, ob einzelne Vertragsparteien in diesem Bereich die Konvention achten, nicht ausreichen. Tatsächlich ist jeder einzelne Staat in Abhängigkeit von den Emissionsquellen und -mengen und allen anderen maßgeblichen Faktoren innerhalb seines Hoheitsbereiches dazu aufgefordert, seinen eigenen angemessenen Weg für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität festzulegen.

548. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die wirksame Achtung der durch Artikel 8 EMRK geschützten Rechte erfordert, dass jeder Vertragsstaat Maßnahmen zur erheblichen und fortschreitenden Verringerung seiner jeweiligen Treibhausgasemissionen ergreift, um grundsätzlich innerhalb der nächsten drei Jahrzehnte klimaneutral zu werden. In diesem Zusammenhang ist es zur Sicherstellung der Wirksamkeit der Maßnahmen erforderlich, dass die staatlichen Behörden rechtzeitig und in einer geeigneten und kohärenten Weise tätig werden (siehe sinngemäß *Georgeta und Georgeta Stoicescu ./.* *Rumänien*, Individualbeschwerde Nr. 9718/03, Rn. 59, 26. Juli 2011).

549. Damit dies tatsächlich machbar wird und zukünftige Generationen nicht unverhältnismäßig belastet werden, müssen zusätzlich Sofortmaßnahmen ergriffen und angemessene Zwischenziele für den Zeitraum bis zum Erreichen der Klimaneutralität festgelegt werden. Diese Maßnahmen sollten zunächst auf nationaler Ebene in einen verbindlichen Regelungsrahmen aufgenommen und anschließend auf geeignete Art und Weise umgesetzt werden. Die entsprechenden Ziele und Zeitvorgaben

müssen ein integraler Bestandteil des innerstaatlichen Rechtsrahmens sein und die Grundlage für allgemeine und sektorspezifische Minderungsmaßnahmen bilden. Daher hält es der Gerichtshof unter erneutem Hinweis auf die oben dargelegte Position, dass der den Staaten zu gewährende Ermessensspielraum bei der Festlegung der erforderlichen Ziele eng ist, während er bei der Wahl der Mittel zur Verfolgung dieser Ziele weit bleibt, für zweckmäßig, die positiven Verpflichtungen der Staaten (siehe Rn. 440) in diesem Bereich wie folgt zu umreißen.

550. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Staat innerhalb seines Ermessensspielraums geblieben ist (siehe Rn. 543), prüft der Gerichtshof, ob die zuständigen innerstaatlichen Behörden auf Ebene der Legislative, Exekutive oder Judikative folgende Erfordernisse gebührend berücksichtigt haben:

(a) Verabschiedung allgemeiner Maßnahmen, die einen Zeitraum für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und das gesamte verbleibende CO₂-Budget für den betreffenden Zeitraum, oder eine gleichwertige Methodik zur Quantifizierung zukünftiger Treibhausgasemissionen, spezifizieren, im Einklang mit dem übergeordneten Ziel, in dem sich die nationalen und/oder globalen Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels widerspiegeln;

(b) Festlegung von Zwischenzielen und Wegen zur Verringerung von Treibhausgasemissionen (nach Sektoren oder einer anderen einschlägigen Methodik), die grundsätzlich als geeignet gelten, die nationalen Gesamtziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen innerhalb der in den innerstaatlichen politischen Maßnahmen festgelegten Zeiträume zu erreichen;

(c) Erbringen von Nachweisen, aus denen hervorgeht, ob sie die einschlägigen Treibhausgas-Reduktionsziele ordnungsgemäß erfüllt haben oder dabei sind, diese zu erfüllen (siehe Buchstaben (a)-(b));

(d) Aktualisierung der einschlägigen Treibhausgas-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse; sowie

(e) rechtzeitige Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen auf geeignete und kohärente Weise.

551. Die vom Gerichtshof vorgenommene Beurteilung der Erfüllung der vorgenannten Anforderungen ist grundsätzlich eine Gesamtbeurteilung, was bedeutet, dass ein Mangel in Bezug auf einen bestimmten Aspekt allein nicht zwangsläufig die Feststellung zur Folge hat, dass der Staat den ihm zustehenden Ermessensspielraum überschritten hat (siehe Rn. 543).

552. Darüber hinaus erfordert der wirksame Schutz der Rechte von Einzelpersonen vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihr Wohlergehen und ihre Lebensqualität, dass die oben genannten Minderungsmaßnahmen durch Anpassungsmaßnahmen ergänzt werden, die darauf abzielen, die schwerwiegendsten und

unmittelbarsten Folgen des Klimawandels unter Berücksichtigung aller einschlägigen besonderen Schutzbedürfnisse abzumildern. Diese Anpassungsmaßnahmen müssen im Einklang mit den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen eingeführt und wirksam umgesetzt werden (siehe Rn. 115 und 119) und im Einklang mit der allgemeinen Struktur der entsprechenden positiven Verpflichtungen des Staates stehen (siehe Rn. 538 (a)).

553. Schließlich hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung bereits festgestellt, dass den den Betroffenen zur Verfügung stehenden Verfahrensgarantien bei der Feststellung, ob der beschwerdegegnerische Staat innerhalb seines Ermessensspielraums geblieben ist, eine besondere Bedeutung zukommt (siehe Rn. 539). Dies gilt auch in Bezug auf allgemeine politische Fragen, wie z. B. für die Vorgehensweise hinsichtlich der Wahl der Mittel zur Bekämpfung des Klimawandels durch Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen.

554. In diesem Zusammenhang sind auf der Grundlage des in Umweltsachen verfolgten Ansatzes (siehe Rn. 539) und unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale und der Komplexität der Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Klimawandel stellen, hinsichtlich des staatlichen Entscheidungsprozesses im Kontext des Klimawandels folgende Arten von Verfahrensgarantien zu berücksichtigen:

(a) Die den Behörden vorliegenden und für die Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Vorschriften und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels maßgeblichen Informationen müssen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, insbesondere den Personen, die von den betreffenden Vorschriften und Maßnahmen oder deren Fehlen betroffen sein könnten. In diesem Zusammenhang müssen Verfahrensgarantien zur Verfügung stehen, mit denen sichergestellt wird, dass die Schlussfolgerungen aus den einschlägigen Studien der Öffentlichkeit zugänglich sind, damit diese das Risiko, dem sie ausgesetzt ist, einschätzen kann.

(b) Es müssen Verfahren zur Verfügung stehen, mit denen die Ansichten der Öffentlichkeit und insbesondere die Interessen derjenigen, die von den betreffenden Vorschriften und Maßnahmen oder deren Fehlen betroffen sind oder betroffen sein könnten, im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden können.

(c) Anwendung der obigen Grundsätze auf die vorliegende Rechtssache

(i) Vorbemerkungen

555. In der vorliegenden Rechtssache und in Anbetracht der Art der Beschwerde des im Namen seiner Mitglieder handelnden beschwerdeführenden Vereins (siehe Rn. 296) wird der Gerichtshof prüfen, ob der beschwerdegegnerische Staat seiner Verpflichtung nachgekommen ist, die entsprechenden Minderungsmaßnahmen einzuführen und wirksam in der

Praxis umzusetzen. Ein Versäumnis des Staates, diesem Aspekt seiner positiven Verpflichtungen nachzukommen, würde genügen, um den Gerichtshof zu dem Schluss zu veranlassen, dass der Staat seinen positiven Verpflichtungen nach Artikel 8 EMRK nicht nachgekommen ist, ohne dass dabei geprüft werden müsste, ob die ergänzenden Anpassungsmaßnahmen ergriffen wurden (siehe Rn. 552).

556. Angesichts der Art der Beschwerde des beschwerdeführenden Vereins, die sich auf die bestehenden und zukünftigen nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf die Rechte der Personen bezieht, in deren Namen er handelt, und entgegen dem Vorbringen der beschwerdegegnerischen Regierung (siehe Rn. 338 a. E.) kann der Gerichtshof die Gesamtsituation im beschwerdegegnerischen Staat, einschließlich aller maßgeblichen Informationen, die seit dem Abschluss des innerstaatlichen Verfahrens über die Situation bekannt geworden sind, in seiner Beurteilung berücksichtigen. Vor dem Hintergrund des laufenden innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens (siehe Rn. 97) beschränkt sich der Gerichtshof in seiner Beurteilung jedoch auf die Prüfung der zum Zeitpunkt des Erlasses des vorliegenden Urteils, d. h. am 14. Februar 2024, geltenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften, auf die in den Stellungnahmen der Parteien Bezug genommen wurde.

557. Der Gerichtshof nimmt auch den Verweis des beschwerdeführenden Vereins auf mehrere Studien zur Kenntnis, in denen auf Unzulänglichkeiten der Maßnahmen verwiesen wird, welche von der Schweiz zur Bekämpfung des Klimawandels getroffen wurden (siehe Rn. 325), und deren Studienergebnisse von der Regierung in Zweifel gezogen wurden, da diese der Ansicht war, sie beruhten im Wesentlichen auf subjektiven Hypothesen. Für die Beurteilung des vorliegenden Falls hält es der Gerichtshof in Anbetracht seiner Feststellungen in Rn. 573 nicht für erforderlich, die Meinungsverschiedenheiten der Parteien hinsichtlich der Erkenntnisse aus diesen Studien zu klären.

(ii) Die Einhaltung der positiven Verpflichtungen durch den beschwerdegegnerischen Staat

558. Der Gerichtshof weist einleitend darauf hin, dass das derzeit geltende CO₂-Gesetz aus dem Jahr 2011 (seit 2013 in Kraft) vorsah, dass die Treibhausgasemissionen bis 2020 um insgesamt 20 % gegenüber dem Jahr 1990 reduziert werden sollten (siehe Rn. 84). Wie von den Beschwerdeführerinnen ausgeführt, stellte der Schweizer Bundesrat¹⁷ jedoch in einer Analyse von August 2009 fest, dass die damals verfügbaren

¹⁷ BBl 2009 6723 „Message relatif à la politique climatique suisse après 2012 (Révision de la loi sur le CO₂ et initiative populaire fédérale « pour un climat sain »)“ (2009), S. 6737-38 und 6757.

wissenschaftlichen Erkenntnisse¹⁸ in Bezug auf die Begrenzung der Erderwärmung auf 2 bis 2,4°C über dem vorindustriellen Niveau (also ein Temperaturziel, das über dem aktuell geforderten 1,5°C-Ziel liegt) die Notwendigkeit erkennen ließen, die globalen Emissionen bis 2050 um mindestens 50-85 % gegenüber 1990 zu senken. Dies bedeute, dass die Industrieländer (zu denen auch der beschwerdegegnerische Staat zählt) ihre Emissionen bis 2020 um 25-40 % gegenüber 1990 verringern müssten. Der betreffende Bericht kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Treibhausgasemissionen kontinuierlich sinken müssten, um den Verpflichtungen aus der Klimarahmenkonvention (die einen höheren Wert als die 1,5°C-Grenze vorsahen) nachzukommen und zu verhindern, dass der Wert von 1,0 bis 1,5 Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Kopf zum Ende des Jahrhunderts überschritten wird. Der Pfad, mit dem eine Verringerung um 20 % bis 2020 erreicht werden sollte, wurde jedoch als unzureichend für die Verwirklichung dieses langfristigen Ziels erachtet, welches zusätzliche Anstrengungen für den Zeitraum nach 2020 erfordere.

559. Wie die Regierung einräumte, ergaben die einschlägigen innerstaatlichen Analysen zudem, dass sogar das Treibhausgas-Reduktionsziel für 2020 verfehlt worden sei. Tatsächlich hatte die Schweiz ihre Treibhausgasemissionen zwischen 2013 und 2020 im Durchschnitt um etwa 11 % gegenüber 1990 reduziert (siehe Rn. 87), was darauf hindeutet, dass die bis dahin unternommenen Handlungen der Behörden angesichts der zur Bewältigung des Klimawandels erforderlichen Maßnahmen unzureichend waren.

560. Im Dezember 2017 legte der Bundesrat für den Zeitraum 2020 bis 2030 eine Revisionsvorlage zum CO₂-Gesetz von 2011 vor, in der eine Gesamtreduktion der Treibhausgasemissionen um 50 % vorgeschlagen wurde, einschließlich einer Emissionsminderung bis 2030 um 30 % gegenüber 1990 im Inland, während die übrigen Einsparungen durch Maßnahmen im Ausland („externe Emissionen“) erzielt werden sollten.

561. Im Juni 2021 wurde diese Revisionsvorlage zum CO₂-Gesetz von 2011 jedoch in einer Volksabstimmung abgelehnt. Der Regierung zufolge bedeutete dies jedoch nicht, dass die Bürgerinnen und Bürger die Notwendigkeit der Bekämpfung der Erderwärmung oder der Verringerung der Treibhausgasemissionen im Inland verneinten, sondern vielmehr, dass sie die dazu vorgeschlagenen Mittel ablehnten (siehe Rn. 357). In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof erneut darauf hin, dass den Staaten bei der Wahl der Mittel zur Bekämpfung des Klimawandels ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt wird (siehe Rn. 543). In jedem Fall und unabhängig von der Art und Weise, wie das Gesetzgebungsverfahren im Hinblick auf das innerstaatliche Verfassungsrecht gestaltet wird (siehe *G.S.B. ./ Schweiz*, Individualbeschwerde Nr. 28601/11, Rn. 72-73,

¹⁸ Siehe AR4 „Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability“.

22. Dezember 2015; siehe auch *H. u. a. ./ Deutschland* [GK], Individualbeschwerden Nrn. 59433/18 und 3 andere, Rn. 71-72, 14. Dezember 2023), steht fest, dass nach dem Referendum eine regulatorische Lücke für den Zeitraum nach 2020 bestand. Der Staat versuchte, diese Lücke zu schließen, indem er am 17. Dezember 2021 eine Teilrevision des bestehenden CO₂-Gesetzes von 2011 erließ, in der das Reduktionsziel für die Jahre 2021 bis 2024 auf 1,5 % pro Jahr gegenüber 1990 festgelegt wurde, mit der Maßgabe, dass ab 2022 maximal 25 % dieser Minderung durch im Ausland umgesetzte Maßnahmen erzielt werden könnten (siehe Rn. 95). Damit enthielt das Gesetz keine Bestimmungen für den Zeitraum nach 2024 und war somit mit dem Erfordernis des Vorhandenseins genereller Maßnahmen unvereinbar, in denen die Minderungsmaßnahmen des beschwerdegegnerischen Staates gemäß einem Zeitplan zur Erreichung der Klimaneutralität festgelegt werden (siehe Rn. 550 (a)).

562. Diese Lücken deuten darauf hin, dass es der beschwerdegegnerische Staat versäumt hat, seiner positiven Verpflichtung aus Artikel 8 nachzukommen und einen Rechtsrahmen zu schaffen, in dem die erforderlichen Ziele und Vorgaben festgelegt werden (siehe Rn. 550 (a)-(b)). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der IPCC in seinem jüngsten Synthesebericht zum Sechsten IPCC-Sachstandsbericht (Climate Change 2023) betont hat, dass sich die in diesem Jahrzehnt getroffenen Entscheidungen und durchgeführten Maßnahmen jetzt und für Tausende von Jahren auswirken werden (siehe Rn. 118-119).

563. Auf innerstaatlicher Ebene gab es jedoch in Bezug auf den Klimawandel noch andere Entwicklungen und Regulierungsvorhaben. Im Dezember 2021 legte die Schweiz, um die Ziele aus dem Übereinkommen von Paris einzuhalten, einen aktualisierten national festgelegten Beitrag (Nationally Determined Contribution, NDC) vor.¹⁹ Damit passte die Schweiz ihre Klimapolitik an die internationalen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen an. Im Speziellen wurden die Verpflichtungen aus diesem aktualisierten NDC in einer späteren Mitteilung²⁰ wie folgt zusammengefasst:

„Die Schweiz hat sich dazu verpflichtet, den Empfehlungen der Wissenschaft zu folgen, um die Erwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Mit Blick auf das Ziel der Schweiz, bis 2050 klimaneutral zu werden, sieht das Schweizer NDC vor, die Treibhausgasemissionen des Landes bis 2030 um mindestens 50 % gegenüber 1990 zu reduzieren, was einer durchschnittlichen Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 35 % über den Zeitraum 2021-2030 entspricht. Bis 2025 ist eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 35 % gegenüber 1990

¹⁹ Siehe UNFCCC, Nationally Determined Contributions Registry, abrufbar unter www.unfccc.int/NDCREG; zuletzt abgerufen am 14.02.2024.

²⁰ Siehe den Bericht „Switzerland’s information necessary for clarity, transparency and understanding in accordance with decision 1/CP.21 of its updated and enhanced nationally determined contribution (NDC) under the Paris Agreement (2021 – 2030)“.

vorgesehen. Teilweise werden international übertragene Minderungsergebnisse (ITMO) aus der Zusammenarbeit nach Artikel 6 des Übereinkommens von Paris verwendet werden.“

564. Am 30. September 2022 wurde das Klimagesetz²¹, in dem sich die Verpflichtungen aus dem aktualisierten NDC widerspiegeln, verabschiedet (siehe Rn. 93). Dieses Gesetz, das erst am 18. Juni 2023 durch ein Referendum bestätigt wurde, aber noch nicht in Kraft getreten ist, enthält das grundsätzliche Ziel, bis 2050 Netto-Null-Emissionen zu erreichen, und sieht dafür vor, dass die Treibhausgasemissionen „so weit wie möglich“ gemindert werden. Ebenfalls enthält das Gesetz ein Zwischenziel für 2040 (eine Minderung um 75 % gegenüber 1990) und für den Zeitraum 2031 bis 2040 (im Durchschnitt um mindestens 64 %) sowie für den Zeitraum 2041 bis 2050 (im Durchschnitt um mindestens 89 % gegenüber 1990). Außerdem wurden für den Zeitraum 2040 bis 2050 Richtwerte für die Minderung der Emissionen in den Sektoren Gebäude, Verkehr und Industrie festgelegt.

565. In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof fest, dass das Klimagesetz zwar die allgemeinen Ziele und Vorgaben festlegt, konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele jedoch nicht im Gesetz aufgeführt werden, sondern vom Bundesrat festzulegen und der Bundesversammlung „rechtzeitig“ zu unterbreiten sind (Art. 11 Abs. 1 Klimagesetz). Darüber hinaus muss der Erlass der konkreten Maßnahmen nach dem CO₂-Gesetz aus dem Jahr 2011 erfolgen (Art. 11 Abs. 2 Klimagesetz), das, wie bereits in den Randnummern 558 bis 559 ausgeführt, in seiner aktuellen Form nicht als hinreichender Rechtsrahmen angesehen werden kann.

566. Zu beachten ist auch, dass die im Klimagesetz enthaltene Neuregelung Zwischenziele erst für den Zeitraum nach 2031 vorsieht. In Anbetracht der Tatsache, dass im CO₂-Gesetz von 2011 lediglich die Zwischenziele bis 2024 verankert sind (siehe Rn. 561), bedeutet dies, dass der Zeitraum 2025 bis 2030 bis zum Erlass neuer Rechtsvorschriften weiterhin unreguliert ist.

567. Unter diesen Umständen fällt es dem Gerichtshof angesichts der Dringlichkeit der Bekämpfung des Klimawandels und des derzeitigen Fehlens eines zufriedenstellenden Rechtsrahmens schwer, anzuerkennen, dass mit der im Klimagesetz vorgesehenen bloßen Verpflichtung des Gesetzgebers, die konkreten Maßnahmen „rechtzeitig“ zu erlassen, der Pflicht des Staates, den wirksamen Schutz der seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Personen vor den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf ihr Leben und ihre Gesundheit zu gewährleisten und in der Praxis tatsächlich durchzusetzen, genüge getan wird (siehe Rn. 555).

²¹ BBl 2022 2403 Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique.

568. Zwar erkennt der Gerichtshof an, dass von dem kürzlich verabschiedeten Klimagesetz – sobald dieses in Kraft getreten ist – bedeutende Fortschritte zu erwarten sind, er muss aber dennoch zu dem Ergebnis gelangen, dass die Einführung dieses neuen Gesetzes nicht genügt, um die festgestellten Mängel im bisher geltenden Rechtsrahmen zu beheben.

569. Der Gerichtshof stellt ferner fest, dass der beschwerdeführende Verein eine Schätzung des unter den derzeitigen Rahmenbedingungen verbleibenden schweizerischen CO₂-Budgets vorgelegt hat, in der auch die durch das Klimagesetz eingeführten Ziele und Zielpfade berücksichtigt werden (siehe Rn. 323). Unter Verweis auf die einschlägige Berechnung des globalen CO₂-Budgets durch den IPCC und die Daten des Treibhausgasinventars der Schweiz²² hat der beschwerdeführende Verein eine Schätzung vorgelegt, wonach die Schweiz, um das 1,5°C-Ziel mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % zu erreichen, bei einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Emissionsverteilung ab 2020 über ein verbleibendes CO₂-Budget von 0,44 GtCO₂ verfügen würde (oder von 0,33 GtCO₂ bezogen auf eine Wahrscheinlichkeit von 83 %). In einem Szenario, in dem die CO₂-Emissionen um 34 % bis 2030 und um 75 % bis 2040 gemindert werden, hätte die Schweiz das verbleibende Budget bis etwa 2034 aufgebraucht (bzw. bis 2030 bei einer Wahrscheinlichkeit von 83 %). Somit lässt die Schweiz nach ihrer aktuellen Klimastrategie sogar mehr Treibhausgasemissionen zu, als ihr gemäß dem Quantifizierungsansatz der „Gleichverteilung der Pro-Kopf-Emissionen“ zustehen würde.

570. Der Gerichtshof stellt fest, dass sich die Regierung auf den Policy Brief von 2012 berief, um das Fehlen eines spezifischen CO₂-Budgets für die Schweiz zu rechtfertigen. Unter Bezugnahme auf dieses Dokument brachte die Regierung vor, dass es keine etablierte Methode zur Bestimmung des CO₂-Budgets eines Landes gebe, und räumte ein, dass die Schweiz ein solches Budget nicht festgelegt habe. Die Schweiz verfolge mit ihrer innerstaatlichen Klimapolitik einen Ansatz, welcher der Festlegung eines CO₂-Budgets ähnelt und der auf einschlägigen im Jahr 2020 erstellten internen Analysen beruhe, welche sich in den Schweizer NDCs widerspiegeln (siehe Rn. 360). Der Gerichtshof ist jedoch nicht davon überzeugt, dass ein wirksamer Rechtsrahmen in Bezug auf den Klimawandel geschaffen werden kann, ohne mittels eines CO₂-Budgets oder auf andere Weise nationale Treibhausgas-Emissionsbegrenzungen zu quantifizieren (siehe Rn. 550).

571. In diesem Zusammenhang kommt der Gerichtshof nicht umhin festzustellen, dass der IPCC die Bedeutung von CO₂-Budgets sowie von politischen Maßnahmen zur Erreichung von Netto-Null-Emissionen hervorgehoben hat (siehe Rn. 116), deren Fehlen kaum durch die Berufung

²² Siehe BAFU, Treibhausgasinventar der Schweiz, abrufbar unter www.bafu.admin.ch; zuletzt abgerufen am 14.02.2024.

auf die NDCs des Staates nach dem Pariser Übereinkommens ausgeglichen werden kann, wie die Regierung nahelegen scheint. Den Gerichtshof überzeugt darüber hinaus die Begründung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, welches das Argument, dass es unmöglich sei, das nationale CO₂-Budget zu bestimmen, zurückgewiesen und dabei u. a. auf den Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten aus der Klimarahmenkonvention und dem Übereinkommen von Paris Bezug genommen hatte (siehe *Neubauer u. a.*, zitiert in Rn. 254, dort Rn. 215-29). Dieser Grundsatz verlangt von den Staaten, auf der Grundlage des Fairness-Prinzips und entsprechend ihren jeweiligen Fähigkeiten zu handeln. So ist es zum Beispiel für Vergleichszwecke aufschlussreich, dass das Europäische Klimagesetz die Aufstellung von indikativen Treibhausgasbudgets vorsieht (siehe Rn. 211).

572. Unter diesen Umständen erkennt der Gerichtshof zwar an, dass die Maßnahmen und Methoden zur Ausgestaltung der Einzelheiten der staatlichen Klimapolitik in den weiten Ermessensspielraum fallen, über den der Staat verfügt; in Ermangelung einer innerstaatlichen Maßnahme, mit der versucht wird, das verbleibende CO₂-Budget des beschwerdegegnerischen Staates zu quantifizieren, fällt es dem Gerichtshof jedoch schwer, die Auffassung, der Staat sei seiner Regulierungspflicht nach Artikel 8 EMRK wirksam nachgekommen, zu akzeptieren (siehe Rn. 550).

(iii) Schlussfolgerung

573. Abschließend ist festzuhalten, dass das Vorgehen der Schweizer Behörden bei der Schaffung des einschlägigen innerstaatlichen Rechtsrahmens einige schwerwiegende Lücken erkennen ließ, einschließlich des Versäumnisses, nationale Treibhausgas-Emissionsbegrenzungen mittels eines CO₂-Budgets oder auf andere Weise zu quantifizieren. Des Weiteren hat der Gerichtshof festgestellt, dass es der Staat, wie von den zuständigen Behörden eingeräumt, zuvor versäumt hatte, vergangene Treibhausgas-Reduktionsziele zu erreichen (siehe Rn. 558 bis 559). Indem es der beschwerdegegnerische Staat versäumt hat, hinsichtlich der Ausarbeitung, Weiterentwicklung und Umsetzung des einschlägigen Rechts- und Verwaltungsrahmens rechtzeitig und in einer geeigneten und kohärenten Weise tätig zu werden, hat er seinen Ermessensspielraum überschritten und ist seinen positiven Verpflichtungen im vorliegenden Zusammenhang nicht nachgekommen.

574. Die vorstehenden Feststellungen sind für den Gerichtshof ausreichend, um zu dem Ergebnis zu gelangen, dass Artikel 8 EMRK verletzt worden ist.