

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF FÜR
MENSCHENRECHTE

TEILS ÜBEREINSTIMMENDE, TEILS ABWEICHENDE
MEINUNG VON RICHTER EICKE

EINLEITUNG

1. Zu meinem Bedauern kann ich der Mehrheit weder in Bezug auf die von ihr gewählte Methodik noch in Bezug auf die Schlussfolgerungen zustimmen, zu denen sie hinsichtlich der Zulässigkeit (und insbesondere der Frage der „Opfer“-Eigenschaft) und der Begründetheit gelangt ist. Soweit ich für eine Verletzung von Artikel 6, dem Recht auf Zugang zu einem Gericht, gestimmt habe, beruht meine Schlussfolgerung auf einer ganz anderen (und durchaus orthodoxeren) Herangehensweise an die Konvention und die zugehörige Rechtsprechung, wie ich im Folgenden etwas ausführlicher erläutern werde.

2. Trotz eingehender und gewissenhafter Auseinandersetzung mit den Vorbringen der Parteien und der Drittbeteiligten in der vorliegenden Sache (und in den zwei verwandten Rechtssachen *Carême ./.* *Frankreich*, Individualbeschwerde Nr. 7189/21 und *Duarte Agostinho u. a. ./.* *Portugal und 32 weitere*, Individualbeschwerde Nr. 39371/20) sowie den von meinen Kolleginnen und Kollegen in der Beratung geäußerten Argumenten muss ich feststellen, dass unser Dissens weit über bloße Unterschiede bei der Beweiswürdigung oder über geringfügige rechtliche Unterschiede hinausgeht. Er ist grundsätzlicherer Natur und betrifft zumindest teilweise den Kern der Rolle des Gerichtshofs im Konventionssystem und ganz allgemein auch die Rolle von Gerichten im Zusammenhang mit den einzigartigen und nie dagewesenen Herausforderungen, die sich aus dem anthropogenen Klimawandel für die Menschheit (auch in unseren und quer durch unsere Gesellschaften) ergeben.

3. Selbstverständlich und unbestritten gilt nach Artikel 32 EMRK, dass die Zuständigkeit des Gerichtshofs „alle die Auslegung und Anwendung dieser Konvention [...] betreffenden Angelegenheiten“ umfasst (Artikel 32 Abs. 1), und dass, wenn „Streit über die Zuständigkeit des Gerichtshofs“ besteht, der Gerichtshof entscheidet (Artikel 32 Abs. 2). Ebenso eindeutig steht aber fest, dass mit dieser finalen Auslegungshoheit auch enorme Verantwortung verbunden ist. Diese Verantwortung zeigt sich aus meiner Sicht im sorgfältigen, behutsamen und schrittweisen Ansatz, den

der Gerichtshof für gewöhnlich verfolgt, wenn er die Auslegung der Konvention gemäß der häufig so bezeichneten Doktrin des „lebendigen Instruments“ weiterentwickelt. Leider bin ich aus Gründen, die ich im Folgenden etwas genauer ausführe, zum Ergebnis gekommen, dass die Mehrheit in dieser Sache weit über das hinausgegangen ist, was ich im völkerrechtlichen Rahmen als zulässige Grenze der evolutiven Auslegung betrachte.

4. Dabei hat sie insbesondere den Begriff der „Opfer“-Eigenschaft bzw. der Beschwerdebefugnis nach Artikel 34 EMRK unnötig erweitert und ein neues Recht (nach Artikel 8 und möglicherweise Artikel 2) auf „wirksamen Schutz [von Personen] durch die staatlichen Behörden vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihr Wohlergehen und ihre Lebensqualität, die sich aus den schädlichen Folgen des Klimawandels und den mit ihm verbundenen Gefahren ergeben“ begründet (Rn. 519 und 544 des Urteils) und/oder den Vertragsparteien eine neue „primäre Pflicht“ auferlegt, „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“ (Rn. 545, eigene Hervorhebung), was sowohl die innerhalb ihrer eigenen Hoheitsbereiche entstehenden Emissionen als auch „eingebettete Emissionen“ (d. h. durch die Einfuhr von Waren und deren Verbrauch erzeugte Emissionen) erfasst; all dies findet keinerlei Grundlage in Artikel 8 oder einer anderen Bestimmung der Konvention oder ihrer Protokolle.

HINTERGRUND

5. Der Dissens mit der Mehrheit, das möchte ich hier noch einmal unterstreichen, betrifft keineswegs die Art oder das Ausmaß der Gefahren und Herausforderungen, die sich aus dem anthropogenen Klimawandel ergeben. Ich stimme voll und ganz mit ihr darin überein, wie dringlich dieses Problem angegangen werden muss, sowohl für sich genommen als auch, vielleicht ebenso wichtig, als (wesentlicher) Aspekt der „dreifachen planetaren Krise [„triple planetary crisis“] bestehend aus Umweltverschmutzung, Klimawandel und Biodiversitätsverlust“ (siehe Rn. 200 des Urteils)¹, vor der die Menschheit derzeit steht – so bezeichnet in der Erklärung von Reykjavik mit dem Titel „United around our values“ (Vereint um unsere Werte), die am Ende des 4. Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs des Europarats verabschiedet wurde (Reykjavik, 16.-17. Mai 2023). Für mich ist eindeutig, dass es hier nicht nur darum geht, letztlich das im Übereinkommen von Paris benannte Ziel zu erreichen,

¹ <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>

nämlich den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen – so wichtig das auch ist. Schließlich hat jedes Zehntel eines Grades, um das sich die Temperatur erhöht, unmittelbare Auswirkungen und verstärkt die durch den Klimawandel entstehenden Schäden und Gefahren. Wir alle müssen sofortige wirksame Maßnahmen ergreifen, um jeglichen weiteren Anstieg zu verhindern. Wenn ich der Mehrheit nicht in allen Punkten zustimme, dann geht es daher ausschließlich um die Rolle, die der Gerichtshof aktuell dabei einnehmen kann, die notwendigen – und häufig bereits überfälligen – Maßnahmen zu ermitteln und zu ergreifen, die das Fortbestehen unserer Erde sicherstellen.

6. Unsere gemeinsame Auffassung entspricht tatsächlich auch der Einschätzung der Europäischen Umweltagentur (EUA) in der europäischen Klimarisikobewertung („European climate risk assessment“), die kurz nach Ergehen dieses Urteils veröffentlicht wurde². In ihrer Zusammenfassung benannte die EUA die folgenden wichtigsten Erkenntnisse:

„- Der vom Menschen verursachte Klimawandel wirkt sich auf den Planeten aus. 2023 war weltweit das wärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen, und die globale Durchschnittstemperatur lag für den Zeitraum von 12 Monaten, zwischen Februar 2023 und Januar 2024, um 1,5 °C über den vorindustriellen Werten.

- Auf dem europäischen Kontinent schreitet die Erwärmung rascher voran als auf den anderen Kontinenten. Extreme Hitzeereignisse, die früher relativ selten waren, treten immer häufiger auf und die Niederschlagsmuster ändern sich. Platzregen und andere Niederschlagsextreme nehmen an Schwere zu, was in vergangenen Jahren in verschiedenen Regionen zu katastrophalen Überflutungen führte. Gleichzeitig ist in Südeuropa mit einem erheblichen Rückgang der Gesamtniederschlagsmenge und schwereren Dürren zu rechnen.

- Diese Ereignisse in Verbindung mit ökologischen und sozialen Risikofaktoren stellen in ganz Europa eine große Herausforderung dar. Insbesondere gefährden sie die Ernährungssicherheit sowie die sichere Wasserversorgung, die Energieversorgungssicherheit und die finanzielle Stabilität sowie die Gesundheit der Bevölkerung und der im Freien tätigen Arbeitnehmer, was wiederum Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt und die Stabilität hat. Zudem hat der Klimawandel Auswirkungen auf Land-, Süßwasser- und Meeresökosysteme.

- Der Klimawandel ist ein Risikomultiplikator, der bestehende Risiken und Krisen weiter verschärfen kann. Klimarisiken können sich kaskadenartig von einem System oder einer Region auf andere übertragen, so auch von der äußeren Welt auf Europa. Kaskadierende Klimarisiken können zu systemweiten Herausforderungen führen, die Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft haben, wobei gefährdete soziale Gruppen besonders betroffen sind. Beispiele hierfür sind extreme Dürren, die zu Wasser- und Ernährungsunsicherheit, Störungen kritischer Infrastrukturen sowie Bedrohungen für die Finanzmärkte und die Stabilität führen.

- Gemäß der in der europäischen Klimarisikobewertung verwendeten Schweregradskala haben mehrere Klimarisiken bereits ein kritisches Niveau erreicht. Wenn jetzt keine entschiedenen Maßnahmen ergriffen werden, könnten die meisten der genannten Klimarisiken bis zum Ende dieses Jahrhunderts ein kritisches oder

² EUA Bericht Nr. 1/2024, veröffentlicht am 11. März 2024

katastrophales Ausmaß erreichen. Hunderttausende von Menschen würden an der Folge von Hitzewellen sterben, und die wirtschaftlichen Verluste allein durch Küstenüberschwemmungen könnten 1 Bio. EUR pro Jahr überschreiten.

- Klimarisiken für Ökosysteme, Menschen und die Wirtschaft hängen sowohl von nichtklimatischen Risikofaktoren als auch von den klimabedingten Gefahren selbst ab. Wirksame politische Strategien und Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene können daher dazu beitragen, diese Risiken in erheblichem Maße zu verringern. Inwieweit wir Schäden vermeiden können, wird weitgehend davon abhängen, wie schnell wir die globalen Treibhausgasemissionen reduzieren können und wie rasch und effektiv wir unsere Gesellschaften auf die unvermeidlichen Auswirkungen des Klimawandels vorbereiten und anpassen können.

- Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben beträchtliche Fortschritte gemacht, was das Verständnis der sie bedrohenden Klimarisiken und die Vorbereitung auf diese betrifft. Nationale Klimarisikobewertungen werden zunehmend als Grundlage für die Entwicklung politischer Strategien zur Anpassung an den Klimawandel genutzt. Die Gesellschaft ist jedoch nach wie vor unzureichend vorbereitet, da die Umsetzung der politischen Strategien erheblich hinter den rasch steigenden Risikoniveau zurückhängt. Die Verantwortung für den Großteil der Klimarisiken liegt sowohl bei der EU als auch bei ihren Mitgliedstaaten, weswegen koordinierte und dringende zusätzliche Maßnahmen auf allen Regierungsebenen erforderlich sind.

- Die meisten Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit Europas gegen den Klimawandel sind langfristig ausgelegt, und einige Maßnahmen haben lange Vorlaufzeiten. Es ist jetzt an der Zeit, dringende Maßnahmen zu ergreifen, um Entscheidungen zu vermeiden, die dem Klimawandel zukünftig nicht gerecht werden, wie z. B. hinsichtlich der Bodennutzungsplanung und alternder Infrastruktur. Unser Ziel muss es sein, Fehlanpassungen und potenziell katastrophale Risiken zu vermeiden.

- Anpassungsmaßnahmen können sowohl umwelt-, sozial- und wirtschaftspolitische Ziele sowohl unterstützen als auch mit ihnen kollidieren. Daher ist ein integrierter politischer Ansatz, der mehrere politische Ziele berücksichtigt, unerlässlich, um eine effiziente Anpassung zu gewährleisten.“

7. Aus allen Erkenntnissen lassen sich jedoch zwei Hauptaspekte dieser Herausforderung ableiten: a) der absolute, dringende Handlungsbedarf und b) die ungeheure Komplexität der Herausforderungen, die sich aus dem Klimawandel (und den anderen Aspekten der „dreifachen planetaren Krise“) geopolitisch, praktisch, logistisch und rechtlich ergeben.

8. Der britische Biologe, Naturforscher, Fernsehmoderator und Autor Sir David Attenborough beschrieb diese Herausforderung in seiner Rede vor dem UN-Sicherheitsrat am 23. Februar 2021³ in harten (aber realistischen) Worten:

„Die wichtigste Erkenntnis der letzten 12 Monate ist wahrscheinlich: wir sind nicht mehr nur einzelne Nationen, denen jeweils am besten damit gedient ist, wenn sie sich um ihre eigenen Bedürfnisse und Sicherheit kümmern. Wir Menschen gehören einer einzigen wahrlich globalen Spezies an. Wir stehen alle vor derselben Bedrohung, und

³ <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-boris-johnsons-address-to-the-un-security-council-on-climate-and-security-23-february-2021>

wir können unsere Sicherheit letztlich nur gewährleisten, wenn wir gemeinsam im Interesse aller handeln.

Der Klimawandel ist eine Bedrohung für die globale Sicherheit, die wir nur mit einem neuen Maß an weltweiter Zusammenarbeit bewältigen können. Wir werden gezwungen sein, unsere Wirtschaftsmodelle und unsere Bewertungsmaßstäbe zu hinterfragen, völlig neue Wirtschaftszweige zu erfinden, die moralische Verantwortung der reichen Nationen gegenüber dem Rest der Welt anzuerkennen und der Natur einen Wert beizumessen, der weit über das rein monetäre hinausgeht.“

9. Dieser Geist der globalen (statt nur regionalen oder bilateralen) Zusammenarbeit liegt auch dem zunehmend ausdifferenzierten Vertragssystem zur Bekämpfung des Klimawandels und der weiteren, häufig miteinander verflochtenen und überlappenden Aspekte der „dreifachen planetaren Krise“ zugrunde. Hierzu zählen selbstverständlich das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen („Klimarahmenkonvention“, UNFCCC) und die nachfolgenden Protokolle und sonstigen Übereinkünfte, die von der jährlichen Konferenz der Vertragsparteien („Conference of the Parties“, COP) oder in deren Rahmen verabschiedet wurden, einschließlich des auf der COP 21 beschlossenen Übereinkommens von Paris. Das deutsche Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Urteil vom 24. März 2021 (im Urteil als *N. u. a. ./.* *Bundesrepublik Deutschland* bezeichnet) unter Rn. 204 zutreffend fest:

„Das Pariser Übereinkommen hat das wechselseitige Vertrauen in besonderer Weise zur Wirkungsvoraussetzung gemacht. In Art. 2 Abs. 1 lit. a PA haben sich die Vertragsstaaten auf ein Klimaschutzziel (deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C) verständigt, ohne sich aber zu konkreten Reduktionsmaßnahmen zu verpflichten. Das Pariser Übereinkommen installiert insoweit einen freiwilligen Mechanismus, nach dem die Vertragsstaaten ihre Maßnahmen zur Erreichung des vertraglichen Temperaturziels selbst festsetzen, aber transparent machen müssen. Die Transparenzregelungen bezwecken, dass alle Staaten Vertrauen und Zuversicht in das zielkonforme Agieren der anderen Staaten setzen können ([...]). Die Schaffung und der Erhalt von Vertrauen in die Erfüllungsbereitschaft der Vertragsstaaten gelten damit als Schlüssel zur Effektivität des internationalen Klimaschutzabkommens. Das Abkommen setzt gerade darauf, dass die einzelnen Staaten ihren eigenen Beitrag leisten.“

10. Vor diesem Hintergrund und angesichts dessen, dass gegenseitiges Vertrauen und die Zusammenarbeit aller Länder der Welt, oder zumindest der aktuell 198 Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention (einschließlich anderer großer Treibhausgasemittenten wie die Vereinigten Staaten, China und Indien) notwendig sind, um das Problem wirksam anzugehen, sollte der Gerichtshof meines Erachtens mit äußerster Vorsicht und Umsicht vorgehen. Dies gilt umso mehr, da

a) wie der Gerichtshof wiederholt anerkannt hat, die Konvention nicht „darauf ausgerichtet ist, einen allgemeinen Schutz der Umwelt zu gewährleisten; andere internationale Instrumente und innerstaatliche Rechtsvorschriften sind hierfür besser geeignet“ (*Kyrtatos ./.* *Griechenland*, Individualbeschwerde Nr. 41666/98, Rn. 52, ECHR 2003-VI (Auszüge); und da

b) keiner der Vorschläge der Parlamentarischen Versammlung des Europarats⁴, den Gerichtshof über die Annahme eines Protokolls oder auf andere Weise mit einer ausdrücklichen Zuständigkeit in Bezug auf eine saubere und gesunde Umwelt auszustatten, bislang⁵ seitens der Vertragsparteien der Konvention auf Zustimmung gestoßen ist.

11. Darüber hinaus habe ich den Eindruck, dass die potenziell enorme Komplexität der Beweislage und der wissenschaftlichen Erkenntnisse, die per definitionem jeder wirksamen sektor- und grenzüberschreitenden Auseinandersetzung mit dem Thema anthropogener Klimawandel zugrunde liegen müssen, auch die konkrete Frage aufwirft, ob (und wenn ja, wie) der Gerichtshof (sowie dem Ansatz der Mehrheit zufolge das Ministerkomitee im Zusammenhang mit der Vollstreckung von Urteilen nach Artikel 46 EMRK) angesichts der fehlenden klaren bzw. vereinbarten Maßnahmen oder Leitlinien überhaupt bzw. angemessen zum Klimaschutz beitragen kann (anstatt ihn zu behindern). Schließlich ist die notwendige (und eingehende) Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Erkenntnissen vor dem Hintergrund „dieser schwierigen gesellschaftlichen und technischen Materie“, wie es der Gerichtshof in der Rechtssache *Powell und Rayner ./. das Vereinigte Königreich*, 21. Februar 1990, Rn. 44, Serie A Bd. 172, bezeichnete – und das im Zusammenhang mit dem wahrscheinlich einfacheren Thema Fluglärmbelastung – aktuell nicht Teil der Arbeitspraxis des Gerichtshofs.

12. Ein Beispiel: in der Woche zwischen dem 29. Januar und dem 2. Februar 2024, d. h. kurz bevor das vorliegende Urteil erging, sollten die Prüfaxperten des Nebenorgans für die Durchführung des Übereinkommens (SBI)⁶, dessen Aufgabe die Unterstützung der Leitungsgremien der

⁴ Parlamentarische Versammlung des Europarats, *Future Action to be Taken by the Council of Europe in the Field of Environment Protection* (Empfehlung für künftige Maßnahmen des Europarates im Bereich des Umweltschutzes) (4. November 1999), Empfehlung Nr. 1431 (1999); Parlamentarische Versammlung des Europarats, *Environment and Human Rights* (Umwelt und Menschenrechte) (27. Juni 2003), Empfehlung Nr. 1614 (2003); Parlamentarische Versammlung des Europarats, *Drafting an Additional Protocol to the European Convention on Human Rights Concerning the Right to a Healthy Environment* (Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention zum Recht auf saubere Umwelt) (30. September 2009), Empfehlung Nr. 1885 (2009).

⁵ Gleichwohl prüft natürlich die CDDH-ENV (Redaktionsgruppe Menschenrechte und Umwelt im Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarats) mindestens seit September 2022 aktiv die Notwendigkeit und Umsetzbarkeit eines weiteren oder weiterer Instrumente zu Menschenrechten und Umwelt. Bei ihrer letzten Sitzung vom 19. bis 21. März 2024 verabschiedete sie ihren Berichtsentwurf, damit dieser dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) in seiner Sitzung im Juni 2024 zur Annahme vorgelegt werden kann (<https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-comite-directeur-pour-les-droits-h/1680aefdb5>).

⁶ Status of submission and review of national communications and biennial reports - Note by the secretariat (FCCC/SBI/2023/INF.8 vom 22. September 2023)

Klimarahmenkonvention⁷, des Kyoto-Protokolls⁸ und des Übereinkommens von Paris⁹ ist, die Achte Nationale Mitteilung und den Fünften Zweijahresbericht der Schweiz nach der Klimarahmenkonvention/Fünfte Nationale Mitteilung nach dem Kyoto-Protokoll zur Klimarahmenkonvention vom 16. September 2022¹⁰ prüfen. Der Bericht enthält auf 297 eng bedruckten Seiten unter anderem detaillierte Nachweise in Bezug auf die Einhaltung der genau quantifizierten Emissionsbegrenzungen und Reduktionsverpflichtungen, die der Schweiz als Anlage-I-Vertragspartei des Kyoto-Protokolls obliegen. Das Expertenteam, das die bisherigen Mitteilungen der Schweiz (für 2022) prüfte und darüber berichtete, bestand aus 21 Sachverständigen verschiedener Vertragsparteien, die sechs zu prüfende Fachbereiche abdeckten („Allgemein“, „Energie“, „IPPU“ (Industrieprozesse und Produktverwendung), „Landwirtschaft“, „LULUCF und KP-LULUCF (Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft sowie Aktivitäten nach Art. 3, Abs. 3-4 des Kyoto-Protokolls)“ und „Abfall“) sowie zwei leitenden Prüferinnen.¹¹

13. Es ist meines Erachtens offensichtlich, dass der Gerichtshof (oder das Ministerkomitee) nicht in der Lage ist, einen solchen Prüfprozess auch nur annähernd abzubilden, um – wie die Mehrheit vorschlägt – sicherzustellen, dass die Vertragsparteien „Vorschriften und Maßnahmen [...] erlassen, die geeignet sind, die bestehenden und potenziell unumkehrbaren zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern, und diese in der Praxis wirksam an[...]wenden“.

14. Nebenbei ist bemerkenswert – und stützt die o. g. Argumentation des Bundesverfassungsgerichts – dass der im Kontext des Übereinkommens von Paris erfolgte Schritt weg von verbindlichen, konkret bestimmten Reduktionsmaßnahmen (die nur für einige Vertragsparteien bindend waren, d. h. die Anlage-I-Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls) hin zum freiwilligen Mechanismus, bei dem (alle) Vertragsparteien ihre eigenen national festgelegten Beiträge (nationally determined contributions, NDC) bestimmen, ein bewusster Schritt hin zu einem neuen Ansatz gewesen ist. Mit diesem neuen Ansatz sollte sichergestellt werden, dass das „gemeinsame Anliegen der Menschheit“ von allen Staaten auf der Grundlage des „Grundsatzes der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten“ (Art. 2 Abs. 2 Übereinkommen von Paris) angegangen wird

⁷ Konferenz der Vertragsparteien (COP)

⁸ Als Tagung der Vertragsparteien des Protokolls von Kyoto dienende Konferenz der Vertragsparteien (CMP)

⁹ Als Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens von Paris dienende Konferenz der Vertragsparteien (CMA)

¹⁰ <https://unfccc.int/documents/614139>

¹¹ Report on the individual review of the annual submission of Switzerland submitted in 2022 (FCCC/ARR/2022/CHE vom 24. Februar 2023)

– ein Grundsatz bzw. Konzept, der bzw. das mit der vorrangigen Aufgabe des Gerichtshofs, die Einhaltung eines gemeinsamen, für alle Vertragsparteien gleichermaßen geltenden Mindestschutzstandards zu gewährleisten (siehe Rn. 20 Buchst. b), nur schwer vereinbar (oder sogar gänzlich unvereinbar) zu sein scheint.

15. Insbesondere angesichts der politischen Komplexitäten, die sich im Zusammenhang mit der Identifizierung und Umsetzung der notwendigen Maßnahmen zur wirksamen und raschen Bekämpfung des Klimawandels ergeben, sind meines Erachtens auch erhebliche Zweifel daran angebracht, dass ein Verfahren vor dem Gerichtshof in Bezug auf den „dringenden Handlungsbedarf“ einen sinnvollen Beitrag leisten kann. Stattdessen besteht die konkrete Gefahr, dass

a) wie es häufig der Fall ist, wenn der Gerichtshof mit der „abstrakten“ Überprüfung von gesetzlichen Regelungen oder Rechtsverordnungen befasst ist, die Streitgegenständlichen Regelungen (wie sie gegebenenfalls von den nationalen Gerichten im Rahmen der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe nach Artikel 35 Abs. 1 EMRK geprüft wurden), schon lange ersetzt oder wesentlich geändert wurden (siehe zuletzt *Big Brother Watch u. a. ./ das Vereinigte Königreich* [GK], Individualbeschwerden Nrn. 58170/13 und zwei weitere, Rn. 269-270, 25. Mai 2021); und/oder dass

b) es ohnehin viel wahrscheinlicher ist, dass die Vertragsparteien durch ein Verfahren vor diesem Gerichtshof abgelenkt werden, dass die notwendigen Prozesse verlangsamt werden, und dass – selbst wenn es zu einem Urteil kommt – Verzögerungen oder Versäumnisse bei der Umsetzung eines Urteils höchstwahrscheinlich den dringenden Handlungsbedarf und möglicherweise die Rechtsstaatlichkeit untergraben.

DIE ROLLE DES GERICHTSHOFS UND DIE EVOLUTIVE AUSLEGUNG

16. Wie der Gerichtshof wiederholt klargestellt hat, besteht seine Hauptaufgabe darin, „sicherzustellen, dass die Vertragsstaaten ihre Verpflichtungen einhalten (Artikel 19 EMRK). Der Gerichtshof nimmt gemäß Artikel 32 EMRK die endgültige verbindliche Auslegung der in Abschnitt I der Konvention bezeichneten Rechte und Freiheiten vor“ (siehe zuletzt *H. u. a. ./ Deutschland* [GK], Individualbeschwerden Nrn. 59433/18 und drei weitere, Rn. 69, 14. Dezember 2023).

17. Die in diesem Zusammenhang vom Gerichtshof angewandten Auslegungsgrundsätze wurden unlängst zusammengefasst in der Entscheidung *Slowenien ./ Kroatien* (Entsch.) [GK], Individualbeschwerde Nr. 54155/16, Rn. 60, 18. November 2020 (auf der Grundlage des Urteils *Magyar Helsinki Bizottság ./ Ungarn* [GK], Individualbeschwerde Nr. 18030/11, Rn. 118-22 und 125, 8. November 2016; mit weiteren Nachweisen):

„a) Als völkerrechtlicher Vertrag ist die Konvention im Lichte der Auslegungsregeln der Art. 31 bis 33 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 auszulegen [...]. Nach diesen Bestimmungen hat der Gerichtshof zu ermitteln, welche gewöhnliche Bedeutung den Formulierungen in ihrem Zusammenhang und im Lichte des Ziels und Zwecks der Vorschrift, der sie entstammen, zukommt.

b) Zu berücksichtigen ist auch, dass die Vorschrift Bestandteil eines Vertrages zum wirksamen Schutz individueller Menschenrechte ist, und dass die Konvention als Ganzes gelesen und so ausgelegt werden muss, dass die innere Kohärenz und Harmonie zwischen ihren verschiedenen Bestimmungen gefördert wird.

c) Ziel und Zweck der Konvention als Instrument zum Schutz der Menschenrechte erfordern es, dass ihre Bestimmungen so ausgelegt und angewendet werden, dass konkrete und wirksame, und nicht etwa theoretische und illusorische Rechte gewährleistet werden. Außerdem umfasst die Konvention als Instrument zum Schutz der Menschenrechte mehr als nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den Vertragsstaaten.

d) Bei der Auslegung der Konvention kann auch auf ergänzende Auslegungsmittel zurückgegriffen werden, einschließlich der *travaux préparatoires* zur Konvention, um entweder eine nach anderen Methoden ermittelte Bedeutung zu bestätigen oder um die Bedeutung festzustellen, wenn sie andernfalls mehrdeutig, unklar oder offenkundig abwegig oder unangemessen wäre.“

18. Der Gerichtshof hat allerdings auch wiederholt dargelegt, dass es klare Grenzen dafür gibt, was im Wege der Auslegung legitim erreicht werden kann; diese Grenzen ergeben sich daraus, dass seine Rolle auf die Auslegung der Bestimmungen der Konvention (und ihrer Protokolle) beschränkt ist:

a) Zwar muss der Gerichtshof alle einschlägigen Regeln und Grundsätze des Völkerrechts berücksichtigen, die in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbar sind, und die Konvention sollte soweit wie möglich im Einklang mit anderen Regeln des Völkerrechts, zu denen sie selbst gehört, ausgelegt werden (siehe *Güzelyurtlu u. a. ./ Zypern und Türkei* [GK], Individualbeschwerde Nr. 36925/07, Rn. 235, 29. Januar 2019 mit weiteren Nachweisen; sowie Artikel 31 Abs. 3 Buchst. c des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969), doch ist der Gerichtshof nur „befugt, die Achtung des Textes der Europäischen Menschenrechtskonvention sicherzustellen [...]. Die Konvention ist das Instrument, das der Gerichtshof auslegen und anwenden kann; er ist nicht befugt, die Einhaltung anderer völkerrechtlicher Übereinkünfte oder Verpflichtungen als der Konvention zu gewährleisten [...]“ (*Caamaño Valle ./ Spanien*, Individualbeschwerde Nr. 43564/17, Rn. 53, 11. Mai 2021); und

b) „der Gerichtshof kann nicht im Wege einer evolutiven Auslegung aus diesen Instrumenten ein Recht ableiten, das darin nicht von Anfang an enthalten war. Dies gilt insbesondere in diesem Fall, in dem die Auslassung bewusst erfolgte“ (siehe *Johnston u. a. ./ Irland*, 18. Dezember 1986, Rn. 53, Serie A Bd. 112; *Austin u. a. ./ das Vereinigte Königreich* [GK],

Individualbeschwerden Nrn. 39692/09 und zwei weitere, Rn. 53, ECHR 2012; sowie *Ferrazzini ./ Italien* [GK], Individualbeschwerde Nr. 44759/98, Rn. 30, ECHR 2001-VII).

19. Wie sich deutlich in der historischen Weigerung der Vertragsparteien der Konvention zeigt, auf die wiederholten Appelle der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zur Annahme eines Zusatzprotokolls zur Konvention, das ein Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt vorsehen würde (und dem Gerichtshof die Zuständigkeit verleihen würde, die Einhaltung dieses Rechts sicherzustellen), positiv zu reagieren (siehe oben), und wie auch deutlich aus den Vorbringen der Vertragsparteien hervorgeht, die in der vorliegenden Sache Drittbeteiligte¹² und/oder in der Rechtssache *Duarte Agostinho u. a.* (a. a. O.) beschwerdegegnerische Partei waren¹³, ist das Fehlen eines solchen Rechts – auch wenn diese Frage bei ihrer Ausarbeitung ursprünglich vielleicht nicht bedacht wurde – in der Konvention in ihrer heutigen Fassung kein Zufall.

20. Im Zusammenhang der vorliegenden Rechtssache ist außerdem wichtig, folgende Punkte zu berücksichtigen:

a) Der Gerichtshof hat wiederholt die grundlegende (fundamentale) Bedeutung des Konzepts der rechtsstaatlichen, „wahrhaft demokratischen politischen Ordnung“ im Konventionssystem anerkannt, wie dies auch in seiner Herangehensweise in Bezug auf die Subsidiarität und den (in der Regel) großen Ermessensspielraum zum Ausdruck kommt:

„[...] Der Gerichtshof weist erneut darauf hin, dass der Konvention eine grundsätzlich subsidiäre Rolle zukommt. Die nationalen Behörden sind unmittelbar demokratisch legitimiert und, wie der Gerichtshof mehrfach festgestellt hat, grundsätzlich besser als ein internationales Gericht in der Lage, die einschlägigen lokalen Bedürfnisse und Gegebenheiten zu beurteilen [...]. Geht es um allgemeine politische Fragen, bezüglich derer die Meinungen in einer demokratischen Gesellschaft angemessenerweise weit auseinander liegen können, sollte der Rolle des innerstaatlichen politischen Entscheidungsträgers besondere Bedeutung zukommen (siehe *James u. a. ./ das Vereinigte Königreich*, Urteil vom 21. Februar 1986, Serie A Bd. 98, S. 32, Rn. 46, in dem der Gerichtshof feststellte, dass „natürlicherweise [ein weiter] Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Verwirklichung seiner Sozial- und Wirtschaftspolitik“ besteht)“ (*Hatton u. a. ./ das Vereinigte Königreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 36022/97, Rn. 97, ECHR 2003-VIII mit weiteren Nachweisen, siehe auch *Athanassoglou u. a. ./ Schweiz* [GK], Individualbeschwerde Nr. 27644/95, Rn. 54, ECHR 2000-IV);

b) zwar „hindert die Vertragsstaaten nichts daran, eine weitere Auslegung vorzunehmen, die einen stärkeren Schutz der in Rede stehenden Rechte und Freiheiten innerhalb ihrer innerstaatlichen Rechtssysteme (Artikel 53 EMRK)“ (siehe z. B. *Gestur Jónsson und Ragnar Halldór Hall ./ Island* [GK], Individualbeschwerden Nrn. 68273/14 und 68271/14, Rn. 93, 22. Dezember 2020) oder mittels anderer völkerrechtlichen

¹² Österreich, Irland, Italien, Lettland, Norwegen, Portugal, Rumänien und Slowakei

Übereinkünfte oder des Rechts der Europäischen Union (*Krombach ./.* *Frankreich* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 67521/14, Rn. 39, 20. Februar 2018) nach sich zieht, jedoch besteht die Rolle der Konvention (und damit des Gerichtshofs) eindeutig darin, Mindeststandards für den Schutz der Menschenrechte festzulegen (und deren Einhaltung sicherzustellen);

c) wie in den Grundsätzen der Subsidiarität und des Ermessensspielraums deutlich wird (die beide nunmehr, nach Inkrafttreten des Protokolls Nr. 15, in der Präambel der Konvention enthalten sind und sich im innerstaatlichen Recht, wenn auch nicht exakt, im Grundsatz der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Judikative widerspiegeln (siehe *A. ./.* *das Vereinigte Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 35373/97, Rn. 77, ECHR 2002-X)) spielt dieser Gerichtshof (und die Gerichte im Allgemeinen) in einer funktionierenden Demokratie, wie sie die Konvention vorsieht, in sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen, die eine sorgfältige Abwägung zwischen konkurrierenden Rechten und Interessen erfordern (zu denen häufig, in diesem Zusammenhang vielleicht sogar zwangsläufig, auch die Rechte und Interessen von Parteien gehören, die nicht am Rechtsstreit beteiligt sind) eine subsidiäre Rolle gegenüber der demokratisch legitimierten Legislative und Exekutive (oder, im Kontext einer völkerrechtlichen Übereinkunft, den Behörden der Vertragsparteien).

21. In der vorliegenden Rechtssache ist dieser letzte Punkt natürlich von besonderer Bedeutung, da das jüngste (dritte) CO₂-Gesetz aus dem Jahr 2020 zwar vom Parlament verabschiedet, aber in einer Volksabstimmung im Juni 2021 ausdrücklich abgelehnt wurde (siehe z. B. Rn. 92 und 94 des Urteils). Meines Erachtens ist vor einem solchen Hintergrund große Sorgfalt geboten, um nicht den Eindruck zu erwecken, dass man sich (zumindest teilweise) auf eben diesen Ausdruck des demokratischen Willens des Schweizer Volkes stützt, um eine Verletzung von Artikel 8 festzustellen.

„OPFER“-EIGENSCHAFT/BESCHWERDEBEFUGNIS

22. Hinsichtlich der Frage der „Opfer“-Eigenschaft in dieser Rechtssache ist es wichtig, gleich zu Beginn darauf hinzuweisen, dass es in diesem Fall eigentlich keinen Streit und keine Unsicherheit hinsichtlich des „Opfer“-Status der einzelnen Beschwerdeführerinnen in Bezug auf die Beschwerde nach Artikel 6 Abs. 1 gab und daher keine Notwendigkeit bestand, diese Frage mit der Prüfung der Begründetheit zu verbinden. Das einzige wirkliche Problem im Zusammenhang mit dieser Frage ergab sich in Bezug auf die Rügen nach Artikel 2 und/oder Artikel 8 EMRK.

23. Das ist natürlich nicht überraschend. Denn schließlich, wie die Mehrheit in Rn. 590 des Urteils unter anderem unter Berufung auf das Urteil in der Rechtssache *Balmer-Schafroth u. a. ./.* *Schweiz*, 26. August 1997,

Rn. 26, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-IV festgestellt hat, „ist es, damit die Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen im Zusammenhang mit einer behaupteten Verletzung von Artikel 6 EMRK geltend machen können, ‚Opfer‘ zu sein, und angebliche Verfahrensmängel nach dieser Bestimmung rügen können, normalerweise ausreichend, dass sie in dem von ihnen vor den innerstaatlichen Gerichten angestregten Verfahren als Partei betroffen waren“. In der Rechtssache *Balmer-Schafroth u. a.* befasste sich der Gerichtshof mit einer Einwendung gegen die Verlängerung einer Betriebsgenehmigung für ein Kernkraftwerk. Der Gerichtshof wies den Einwand der Regierung zurück, die beschwerdeführenden Personen in dieser Rechtssache seien keine Opfer gewesen, und bestätigte ausdrücklich, dass

„[d]as Wort ‚Opfer‘ im Sinne von Artikel [34] nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Person bezeichnet, die unmittelbar von der betreffenden Handlung oder Unterlassung betroffen ist [...].

In der vorliegenden Rechtssache rechtfertigt die Tatsache, dass der Bundesrat die Einwendungen, welche die beschwerdeführenden Personen vor einem Gericht geltend machen wollen [...], für zulässig erklärt hat, diese als Opfer zu betrachten. Die erste prozessuale Einwendung ist daher zurückzuweisen.“

24. Diese Erwägungen gelten natürlich gleichermaßen im vorliegenden Fall, in dem das Bundesverwaltungsgericht in erster Instanz ausdrücklich anerkannt hat, dass die einzelnen Beschwerdeführerinnen „ein ‚schutzwürdiges Interesse‘ an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen UVEK-Verfügung [besitzen], wodurch das Rechtsmittel unter diesem Gesichtspunkt zulässig wurde“ (Rn. 35).

25. Darüber hinaus und in jedem Fall

(a) hat die Schweizer Regierung (vielleicht aufgrund des Urteils in der Rechtssache *Balmer-Schafroth u. a.*) die „Opfer“-Eigenschaft der einzelnen Beschwerdeführerinnen in der Tat nicht in Frage gestellt (Rn. 592);

(b) hat die Mehrheit in Rn. 618 ausdrücklich geltend gemacht, dass „die von der Vereinigung verteidigten Interessen so beschaffen sind, dass die von ihr angestregte ‚Streitigkeit‘ eine unmittelbare und hinreichende Verbindung zu den in Rede stehenden Rechten ihrer Mitglieder aufwies“, was ausreicht, um zu bestätigen, dass es sich bei letzteren um die eigentlichen „Opfer“ handelt (siehe auch Rn. 621).

26. Angesichts dieser klaren und unbestrittenen Position zur „Opfer“-Eigenschaft der einzelnen Beschwerdeführerinnen nach Artikel 6 Abs. 1 hätte es aus meiner Sicht näher gelegen und wäre es angemessener gewesen, zunächst auf die Rüge bezüglich der Versagung des Zugangs zu einem Gericht einzugehen und sich erst danach, falls erforderlich, mit der Rüge/den Rügen nach Artikel 2 und 8 EMRK zu befassen.

27. Nichtsdestotrotz entschloss sich die Mehrheit, zuerst auf die letztgenannte/n Frage/n einzugehen, und war daher, als sie sich schließlich mit Artikel 6 befasste, notwendigerweise gezwungen, die Frage der „Opfer“-Eigenschaft nach Artikel 6 Abs. 1 mit der Frage der Anwendbarkeit

dieser Bestimmung (Rn. 593) zu verbinden, und schließlich zu der Schlussfolgerung zu gelangen, dass lediglich der Verein „Opfer“-Status genießt (Rn. 623).

28. Diese Herangehensweise und diese Schlussfolgerung waren meines Erachtens die unvermeidliche Folge des neuartigen Ansatzes, der gemäß der Entscheidung der Mehrheit in Bezug auf die Frage der „Opfer“-Eigenschaft nach Artikel 8 (und 2) angewandt wurde, sowie der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, einen Weg zu finden, diesen Ansatz sowohl mit der bestehenden Rechtsprechung zur „Opfer“-Eigenschaft als auch mit der unbestrittenen „Opfer“-Eigenschaft der einzelnen Beschwerdeführerinnen nach Artikel 6 in Einklang zu bringen.

29. Hinsichtlich des in Bezug auf die „Opfer“-Eigenschaft verfolgten Ansatzes im Allgemeineren stellt das Urteil zutreffend fest (Rn. 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 Gruppen von Personen 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).“

30. Wie der Gerichtshof, diesmal in Bezug auf Vereinigungen, in der Rechtssache *Yusufoğlu İlçesini Güzelleştirme Yaşam Kültür Varlıklarını Koruma Derneği ./. Türkei* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 37857/14, Rn. 41, 7. Dezember 2021 erneut bestätigte,

„[...] gibt es zwei Hauptgründe, warum eine Vereinigung nicht als direktes Opfer einer behaupteten Konventionsverletzung angesehen werden kann. 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. [...]“

31. In der Rechtssache *Asselbourg u. a. ./. Luxemburg* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 29121/95, ECHR 1999-VI, führte der Gerichtshof im spezifischen Kontext des Umweltschutzes des Weiteren aus:

„Sowohl die Begriffe ‚Opfer‘ und ‚Verletzung‘ in Artikel 34 EMRK sowie die Philosophie, die dem Erfordernis der vorherigen Erschöpfung des innerstaatlichen

Rechtswegs in Artikel 35 zu Grunde liegen, implizieren, dass in dem von den Verfassern der Konvention erdachten System des Menschenrechtsschutzes die Ausübung des Individualbeschwerderechts nicht den Zweck haben kann, eine Verletzung der Konvention zu verhindern. Nur unter sehr außergewöhnlichen Umständen kann das Risiko eines zukünftigen Verstoßes der beschwerdeführenden Person dennoch die ‚Opfer‘-Eigenschaft verleihen, und auch **nur dann, wenn sie einen angemessenen und überzeugenden Beweis für die Wahrscheinlichkeit des Auftretens einer Konventionsverletzung in persönlicher Hinsicht erbringt; ein bloßer Verdacht oder eine Mutmaßung reichen diesbezüglich nicht aus.**

Im vorliegenden Fall ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die bloße Berufung auf die mit der Herstellung von Stahl aus Eisenschrott verbundenen Gefahren für die Umwelt nicht ausreicht, um die Beschwerdeführenden als Opfer einer Konventionsverletzung ansehen zu können. **Vielmehr müssen sie vertretbar und detailliert darlegen können, dass mangels ausreichender behördlicher Vorkehrungen der Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts so hoch ist, dass er als Konventionsverletzung angesehen werden kann, sofern die beanstandete Handlung nicht zu fernliegende Auswirkungen hat** (siehe sinngemäß das Urteil in der Rechtssache *Soering* ./ das Vereinigte Königreich vom 7. Juli 1989, Serie A Bd. 161, S. 33, Rn. 85 (Hervorhebung nicht im Original)).“

32. In Bezug auf nichtstaatliche Organisationen wurde dieser Ansatz in der Rechtssache *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği* ./ *Türkei* (Entsch.), Rn. 41, a. a. O., weiterentwickelt:

„[...] [es] gibt [...] zwei Hauptgründe, warum eine Vereinigung nicht als direktes Opfer einer behaupteten Konventionsverletzung angesehen werden kann. [...] 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.“

33. Tatsächlich hat der Gerichtshof seine Schlussfolgerung in der Rechtssache *Asselbourg u. a.*, a. a. O., wie folgt erläutert:

„In Bezug auf die Vereinigung *Greenpeace Luxemburg* ist der Gerichtshof der Auffassung, dass eine nichtstaatliche Organisation nicht geltend machen kann, schon deshalb Opfer einer Verletzung ihres Rechts auf Achtung ihrer ‚Wohnung‘ im Sinne von Artikel 8 EMRK zu sein, weil sie ihren Sitz in der Nähe des von ihr kritisierten Stahlwerks hat, wenn eine Verletzung des Rechts auf Achtung der Wohnung, wie sie in dieser Rechtssache geltend gemacht wird, durch Belastungen oder Probleme verursacht wird, denen nur natürliche Personen ausgesetzt sein können. Soweit sich *Greenpeace Luxemburg* auf die Probleme beruft, unter denen die Mitglieder oder Beschäftigten der Vereinigung leiden, die an ihrem Sitz in *Esch-sur-Alzette* arbeiten oder sich dort aufhalten, ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die Vereinigung lediglich als Vertreterin ihrer Mitglieder oder Beschäftigten handeln kann, so, wie beispielsweise ein Anwalt seinen Mandanten vertritt, aber nicht selbst geltend machen kann, Opfer einer Verletzung von Artikel 8 zu sein [...].“

34. In der Folge kann eine Person nur unter „sehr außergewöhnlichen Umständen“ entweder (a) um eine abstrakte Überprüfung des einschlägigen Rechts und der einschlägigen Praxis ersuchen oder (b) geltend machen, aufgrund des Risikos eines „zukünftigen Verstoßes“ „Opfer“ zu sein. Der Gerichtshof fasste die sich auf den letztgenannten Punkt beziehende Position in der Rechtssache *Berger-Krall u. a. ./ Slowenien*, Individualbeschwerde Nr. 14717/04, Rn. 258, 12. Juni 2014, wie folgt zusammen:

„[...] [d]as Individualbeschwerderecht [nach Artikel 34] kann nicht dazu genutzt werden, eine potenzielle Verletzung der Konvention zu verhindern; der Gerichtshof kann eine Verletzung prinzipiell nur nachträglich prüfen, also nachdem sie sich ereignet hat.“

Daher gibt es, außer unter „sehr außergewöhnlichen Umständen“, keine Grundlage dafür, dass die beschwerdeführenden Personen in dieser Rechtssache Opfer einer „zukünftigen Gefahr“ nach Artikel 2 und/oder Artikel 8 sein können oder um eine abstrakte Überprüfung des einschlägigen Rechts und der einschlägigen Praxis ersuchen können.

35. Die wichtigsten Beispiele für die Anerkennung solcher „sehr außergewöhnlichen Umstände“ sind,

(a) in Bezug auf „zukünftige“ Gefahren,

(i) Rügen betreffend ein *prima-facie*-Risiko einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung der beschwerdeführenden Person im Aufnahmestaat im Falle einer Ausweisung oder Auslieferung (beginnend mit *Soering ./ das Vereinigte Königreich*, 7. Juli 1989, Serie A Bd. 161);

(ii) Fälle, bei denen, im Zusammenhang mit negativen Verpflichtungen aus der Konvention „eine Person [...] geltend macht, dass sie auch ohne individuelle Umsetzungsmaßnahme durch ein Gesetz in ihren Rechten verletzt wird, wenn sie entweder ihr Verhalten ändern muss, um einer strafrechtlichen Verfolgung zu entgehen [...], oder einem Personenkreis angehört, der Gefahr läuft, von dem Gesetz unmittelbar betroffen zu werden“ (*Burden ./ das Vereinigte Königreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 13378/05, Rn. 34, ECHR 2008; siehe auch *Norris ./ Irland*, 26. Oktober 1988, Rn. 32, Serie A Bd. 142);

(b) in Bezug auf eine behauptete gegenwärtige oder vergangene Gefahr in Fällen geheimer Überwachung (die ebenfalls hauptsächlich eine Frage der negativen Verpflichtung des Staates betreffen, nicht in das Recht der beschwerdeführenden Person auf Achtung ihres Privatlebens einzugreifen), bei denen „eine Ausnahme von der Regel, nach der eine Person nicht das Recht hat, ein Gesetz abstrakt anzufechten, gerechtfertigt ist, [...] nur wenn [die Person] nachweisen kann, dass sie aufgrund ihrer persönlichen Situation potenziell der Gefahr ausgesetzt ist, von solchen Maßnahmen betroffen zu sein“ (siehe beispielsweise *Roman Zakharov ./ Russland* [GK], Individualbeschwerde Nr. 47143/06, Rn. 171, ECHR 2015).

36. Im Gegensatz dazu fiel die Entscheidung der Kommission in der Rechtssache *Noël Narvii Tauria und 18 andere ./ Frankreich*

(Individualbeschwerde Nr. 28204/95, Entscheidung der Kommission vom 4. Dezember 1995, Decisions and Reports (DR) 83-B, S. 112), auf die sich der Gerichtshof in der Rechtssache *Berger-Krall u. a.* ausdrücklich berief, nicht in diese Kategorie „sehr außergewöhnlicher Umstände“. In dieser Rechtssache erklärte die Kommission Rügen, welche die Entscheidung des französischen Präsidenten betrafen, Atomtests in Tahiti wieder aufzunehmen, wegen fehlender „Opfer“-Eigenschaft für unzulässig. Sie erläuterte, dass beschwerdeführende Personen, um geltend machen zu können, Opfer eine Konventionsverletzung zu sein, „vertretbar und detailliert darlegen können [müssen], dass aufgrund des Versäumnisses der Behörden, angemessene Vorkehrungen zu ergreifen, der Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts so hoch ist, dass er als Konventionsverletzung angesehen werden kann, sofern die beanstandete Handlung nicht zu fernliegende Auswirkungen hat“. Obwohl der Kommission eine ganze Reihe wissenschaftlicher Berichte und Erkenntnisse über die Erfahrungen mit vergangenen Atomtests vorgelegt worden waren, kam sie zu dem Schluss, dass dieses Prüfkriterium hinsichtlich der beschwerdeführenden Personen nicht erfüllt und die Beschwerde daher wegen fehlender „Opfereigenschaft“ unzulässig sei.

37. Der eine entscheidende Faktor, der diesen sehr wenigen anerkannten und begründeten Fällen „sehr außergewöhnlicher Umstände“ gemein ist, die offenbar eine Abweichung von dem zwingenden Erfordernis, das angebliche Opfer müsse von der in Rede stehenden Maßnahme (in der Vergangenheit) oder, soweit in Fällen positiver Verpflichtungen anwendbar, von der Untätigkeit der beschwerdegegnerischen Regierung „unmittelbar betroffen“ gewesen sein, scheint jener zu sein, der von Richter Clarke, dem damaligen Chief Justice Irlands, in seinem Urteil in der Rechtssache *Friends of the Irish Environment ./ die irische Regierung u. a.* [2020] IESC [Oberster Gerichtshof Irlands] 49 (31. Juli 2020) in Rn. 7.21 identifiziert wurde:

„[...] es gibt Umstände, unter denen das Anlegen eines zu strengen Ansatzes in Bezug auf die Klagebefugnis dazu führen könnte, dass wichtige Rechte nicht eingeklagt werden. Das schmälert jedoch nicht die Bedeutung der Regelungen zur Klagebefugnis in unserer verfassungsmäßigen Ordnung. Die zugrundeliegende Position wurde von diesem Gericht in seiner jüngeren Entscheidung in der Rechtssache Mohan bekräftigt, in der erneut betont wurde, dass ein Kläger üblicherweise in der Lage sein muss, nachzuweisen, dass er wirklich und tatsächlich von der Maßnahme betroffen war, gegen die er vorgehen will, weil durch sie Rechte verletzt würden. Dies bleibt die grundlegende Aussage. Die Umstände, unter denen es zulässig ist, unter Überschreitung der Grenzen dieses Grundprinzips eine Klagebefugnis anzuerkennen, müssen notwendigerweise begrenzt sein und sich auf Situation beziehen, in denen die konkrete Gefahr besteht, dass wichtige Rechte nicht eingeklagt werden, sofern nicht in Bezug auf die Klagebefugnis eine weniger strenge Haltung eingenommen wird.“

38. Dies ist natürlich auch die eigentliche Grundlage für die Zuerkennung der Klagebefugnis an Vereinigungen, die keine direkten Opfer sind (oder sein können), wie z. B. in der Rechtssache *Centre for Legal Resources im Namen*

von *Valentin Câmpeanu ./. Rumänien* [GK], Individualbeschwerde Nr. 47848/08, Rn. 111-113, ECHR 2014, in der „der Gerichtshof davon überzeugt [war], dass es dem CLR unter den außergewöhnlichen Umständen dieses Falls und in Anbetracht der Schwere der Vorwürfe freistehen sollte, als Vertreter von Herrn Câmpeanu zu handeln, obwohl ihm keine Vertretungsvollmacht vorlag und Herr Câmpeanu verstarb, bevor die Beschwerde nach der Konvention erhoben wurde.“

39. Aus diesem Grund erkenne ich voll und ganz an, dass es grundsätzlich zulässig sein kann, dass der Gerichtshof ausnahmsweise und unter klar definierten Umständen, zu denen auch die Verfügbarkeit und Wirksamkeit innerstaatlicher Rechtsbehelfe gehören, eine Ausnahme von den etablierten Regeln betreffend die „Opfer“-Eigenschaft und die Beschwerdebefugnis nach Artikel 34 EMRK anerkennt. Hierbei handelt es sich natürlich um nicht viel mehr als um einen Ausdruck des Grundsatzes der Wirksamkeit, mit dem versucht wird, „die Garantien [der Konvention] praktisch und wirksam, und nicht theoretisch und illusorisch, werden zu lassen“ (siehe *Muhammad und Muhammad ./. Rumänien* [GK], Individualbeschwerde Nr. 80982/12, Rn. 122, 15. Oktober 2020 mit weiteren Nachweisen).

40. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht jedoch auch eindeutig hervor, dass dies (wiederum gemäß dem erwähnten Ansatz) nur dann der Fall sein kann, wenn akzeptiert wird – wie es meines Erachtens im Zusammenhang mit dem Klimawandel notwendig ist –, dass eine einzelne beschwerdeführende Person, die das Versäumnis eines Staates rügt, angemessene Minderungsmaßnahmen zu ergreifen, wahrscheinlich niemals in der Lage sein wird, nachzuweisen, dass „der Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts mangels angemessener behördlicher Vorkehrungen so hoch ist, dass er als Konventionsverletzung angesehen werden kann, sofern die Folgen der beanstandeten Handlung nicht zu fernliegen“ (*Asselbourg u. a., a. a. O., und Noël Narvii Tauria und 18 andere*).

41. Bedauerlicherweise hat sich die Mehrheit, anstatt diesen Weg zu verfolgen, für eine Vorgehensweise entschieden, die aus meiner Sicht das Schlechteste aus beiden Welten vereint. Schließlich hat die Mehrheit (zumindest implizit) anerkannt, dass die Anlegung des etablierten Prüfmaßstabs für die „Opfer“-Eigenschaft tatsächlich nicht zu einer Situation führen würde, in der die konkrete Gefahr bestünde, dass wichtige Rechte der einzelnen Beschwerdeführerinnen überhaupt „nicht eingeklagt“ werden würden, da

(a) in der Begründung für die Schlussfolgerung, in Bezug auf die einzelnen Beschwerdeführerinnen in der vorliegenden Rechtssache sei der Prüfmaßstab für die „Opfer“-Eigenschaft nicht erfüllt, weder auf das Fehlen einer solchen Möglichkeit Bezug genommen noch das Fehlen einer solchen Möglichkeit festgestellt wird. Tatsächlich wird als einzige Begründung angegeben, dass diese einzelnen Beschwerdeführerinnen keine hinreichenden Beweise für die erforderliche „unmittelbare Auswirkung“ erbracht hätten (Rn. 532-533 „[...]

mit Blick auf die Beschwerdeführerinnen 2-4 [...] 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“ und Rn. 534 „[...] [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. [...] Es ist daher nicht möglich, einen Zusammenhang zwischen der Krankheit der Beschwerdeführerin und ihren Rügen vor dem Gerichtshof herzustellen“).

(b) die in den Rn. 486-488 festgelegten Prüfkriterien für das Vorliegen „der tatsächlichen Gefahr einer ‚unmittelbaren Auswirkung‘ auf die beschwerdeführende Person“, für deren Erfüllen in Rn. 488 eine „sehr hohe“ Schwelle vorgesehen ist, meiner Ansicht nach eigentlich nicht wesentlich (wenn überhaupt) von denen abweichen, die in der Rechtssache *Asselbourg u. a.*, a. a. O., zusammengefasst sind.

42. Grundsätzlich verstehe (und teile) ich natürlich den Wunsch der Mehrheit, Generationengerechtigkeit zu gewährleisten und „zukünftige Generationen nicht unverhältnismäßig [zu belasten]“ (Rn. 549). Da jedoch nicht versucht wurde (oder es nicht gelang), die erforderlichen „sehr außergewöhnlichen Umstände“ festzustellen, um die Notwendigkeit einer Ausnahme vom traditionellen Prüfmaßstab für die „Opfer“-Eigenschaft/Klagebefugnis zu begründen, und da die Konvention keine ausdrückliche Bestimmung enthält, die Artikel 20a des deutschen Grundgesetzes (wie vom *Bundesverfassungsgericht* in *Neubauer* berücksichtigt) oder den Artikeln 2 und 3 des vorgeschlagenen Texts für ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, der im Anhang zur Empfehlung 2211 (2021) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe* wiedergegeben ist, entsprechen würde, ist die Schlussfolgerung unvermeidlich, dass es keine Grundlage dafür gibt, aus dem aktuellen Wortlaut der Konvention eine einklagbare Verpflichtung zur Bekämpfung einer „zukünftigen Gefahr“ in Bezug auf die Beschwerdeführenden vor dem Gerichtshof abzuleiten; noch weniger lässt sich daraus eine – durch oder im Namen von Personen, die naturgemäß nicht einmal vor dem Gerichtshof auftreten – einklagbare Verpflichtung zur Bekämpfung einer „zukünftigen Gefahr“ für „zukünftige Generationen“ ableiten.

43. Vor diesem Hintergrund hätten die Schlussfolgerungen aus den Rn. 532-534 des Urteils den Gerichtshof dazu veranlassen müssen, diesen Teil der Beschwerde (nach Artikel 2 und/oder Artikel 8) für unzulässig zu

erklären; dabei hätten die bezüglich des behaupteten Versäumnisses, die notwendigen und/oder geeigneten Minderungsmaßnahmen hinsichtlich der durch den Klimawandel verursachten Gefahren zu ergreifen, aufgeworfenen Fragen in einem geeigneten zukünftigen Fall behandelt werden können, in dem die Beschwerdeführenden entweder durch Bezugnahme auf den traditionellen Prüfmaßstab oder den in dem Urteil identifiziertem Maßstab darlegen könnten, dass sie „unmittelbar betroffen“ sind (oder natürlich im Rahmen der Einholung eines Gutachtens nach Protokoll Nr. 16).

44. Ein weiteres Ergebnis des von der Mehrheit in Bezug auf die einzelnen Beschwerdeführerinnen verfolgten Ansatzes war, dass es keine Notwendigkeit und keine Rechtfertigung für die Neuerung gab, dem beschwerdeführenden Verein die „Opfer“-Eigenschaft/Beschwerdebefugnis zuzuerkennen, weder „als Vertreter der Personen, deren Rechte betroffen sind oder mutmaßlich betroffen sein werden“ (Rn. 498) noch überhaupt:

(a) Eine solche Entwicklung kann nicht auf den Wortlaut von Artikel 34 EMRK gestützt werden, in dem die Beschwerdebefugnis einer „nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe“ ausdrücklich daran geknüpft wird, dass diese „behauptet, [selbst] Opfer einer Verletzung zu sein“;

(b) Aus den oben angeführten Gründen ist es hinsichtlich der Notwendigkeit, einen wirksamen Zugang zum Gerichtshof zu gewährleisten, nicht zu rechtfertigen, ein derartiges Beschwerderecht vor dem Gerichtshof auf eine Weise zu schaffen, die faktisch im Endeffekt einer Rechtsetzung, und nicht einer Auslegung, gleichkommt.

(c) Dass „es bei Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit dem Klimawandel oft um komplexe rechtliche und faktische Fragen [geht], die erhebliche finanzielle und logistische Ressourcen und Koordinierung erfordern, und [sich] der Ausgang eines Rechtsstreits [...] unweigerlich auf die Position vieler Personen auswirken [wird]“, kann zwar vielleicht rechtfertigen, dass Vereinigungen einzelne „Opfer“ rechtlich vertreten (selbstverständlich können sie das und tun es auch bereits), nicht jedoch, dass ihnen eine eigene Beschwerdebefugnis zugebilligt wird (und erst recht nicht, dass ihnen unabhängig davon, ob ihre Mitglieder „Opfer“ sind oder nicht, eine Beschwerdebefugnis eingeräumt wird).

45. Allerdings hat die Mehrheit genau das getan und damit aus meiner Sicht genau das hervorgebracht, was, wie im Urteil wiederholt erklärt, eigentlich verhindert werden sollte, nämlich die Schaffung einer Grundlage für Popularklagen (siehe z. B. Rn. 446, 481, 484, 488, 500 und 596). Schließlich

(a) erkennt die Mehrheit an, dass

(i) „[i]n Anbetracht der Natur des Klimawandels und seiner verschiedenen nachteiligen Auswirkungen und künftigen Gefahren [...] die Anzahl von Personen, die auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße betroffen [ist], unbegrenzt [ist]“ (Rn. 479);

(ii) „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 Folgen des Klimawandels oder einer Anpassung an seine Folgen erforderlich ist, zwangsläufig auf die Zukunft ausgerichtet sein“ (Rn. 479);

(iii) „[i]m Zusammenhang mit dem Klimawandel [...] 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 [kann], 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“ (Rn. 483);

(b) wird zwar vorgebracht, dass der in der Rechtsprechung geltende Grundsatz aufrechterhalten bleibt, wonach eine Vereinigung sich nicht selbst auf gesundheitliche Erwägungen oder mit dem Klimawandel verbundene Belastungen oder Probleme berufen kann, denen nur natürliche Personen ausgesetzt sein können (Rn. 496), Vereinigungen wird nun jedoch eine sehr weitgehende Beschwerdebefugnis eingeräumt, „um den Schutz der Menschenrechte von Personen einzufordern, die von den nachteiligen Folgen des Klimawandels betroffen sind oder betroffen sein könnten“ (Rn. 499), und dies wird noch nicht einmal auf den Schutz der Rechte der Mitglieder der Vereinigungen/die Vertretung der Mitglieder der Vereinigungen beschränkt. Schließlich beinhaltet der in Rn. 502 niedergelegten Prüfmaßstab für die Beschwerdebefugnis ausdrücklich, dass

(i) sich die Beschwerdebefugnis der Vereinigungen auf die Vertretung ihrer „Mitglieder oder anderer betroffener Personen in dem betreffenden Hoheitsgebiet“ erstreckt, und

(ii) nicht verlangt wird, dass diese „Mitglieder oder andere betroffene Personen in dem betreffenden Hoheitsgebiet“, in deren Namen die Rechtssache anhängig gemacht wurde, die Anforderungen an die „Opfer“-Eigenschaft von Einzelpersonen erfüllen müssen. Dieser Aspekt wird zusätzlich dadurch unterstrichen, dass die Mehrheit den Prüfmaßstab in Bezug auf den beschwerdeführenden Verein in der vorliegenden Rechtssache dadurch erfüllt sah, dass die Vereinigung „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“ (Rn. 523, Hervorhebung nicht im Original).

46. Dies muss natürlich vor dem Hintergrund der umfassenden Begründung (Rn. 499) gelesen werden, dass, „[i]n Anbetracht der Dringlichkeit, die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels zu bekämpfen, und der Schwere seiner Folgen, einschließlich der schwerwiegenden Gefahr ihrer Unumkehrbarkeit, [...] die Staaten angemessene Maßnahmen ergreifen [sollten], 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.“

47. Erwähnenswert ist noch ein weiterer Aspekt der Frage der „Opfer“-Eigenschaft/Beschwerdebefugnis von Vereinigungen, auf den in Rn. 503 verwiesen wird. Die Mehrheit erkennt dort an, dass es in zahlreichen Vertragsparteien „Einschränkungen hinsichtlich ihrer Klagebefugnis von Vereinigungen vor den innerstaatlichen Gerichten“ gibt. Daraus ergeben sich natürlich potenziell Schwierigkeiten in Bezug auf die Anforderung (nach Artikel 35 Abs. 1 EMRK), dass „der Gerichtshof [...] sich mit einer Angelegenheit erst nach Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe [...] befassen [kann]“, was ein Kernelement des Grundsatzes der Subsidiarität darstellt. Wie soll der Gerichtshof mit einer Beschwerde umgehen, die ihm von einer Vereinigung vorgelegt worden und gegen eine Vertragspartei gerichtet ist, deren innerstaatliches Verfahrensrecht keine Klagebefugnis für Vereinigungen vorsieht (allgemein oder zumindest außerhalb der sehr klaren und engen Grenzen der Aarhus-Konvention)?

48. Die herkömmliche Antwort würde natürlich lauten, dass eine Beschwerde – sofern nicht innerstaatliche Rechtsmittel zur maßgeblichen Zeit in Theorie und Praxis zur Verfügung stehen, welche von der Beschwerdeführerin (Vereinigung) unmittelbar selbst eingelegt werden können – unmittelbar beim Gerichtshof eingereicht werden kann, welcher dann faktisch als erstinstanzliches Gericht agieren würde. Die Mehrheit versucht diese Frage jedoch mit der Erklärung zu beantworten, dass „der Gerichtshof im Interesse einer geordneten Rechtspflege auch berücksichtigen [kann], ob und in welchem Maße ihre Mitglieder oder andere betroffene Personen in demselben oder einem damit zusammenhängenden Verfahren Zugang zu einem Gericht hatten“ (Rn. 503, Hervorhebung nicht im Original). Der Sachverhalt in der vorliegenden Rechtssache unterstreicht sehr deutlich die Schwäche dieses „kann“. Schließlich wird dem beschwerdeführenden Verein nicht nur die Beschwerdebefugnis zugebilligt, obwohl weder er noch seine „Mitglieder oder andere betroffene Personen“ vor der Anrufung des Gerichtshofs wirksamen Zugang zu einem Gericht hatten; vielmehr dient in diesem Fall gerade der fehlende Zugang der einzelnen Beschwerdeführerinnen zu den Gerichten als endgültige Rechtfertigung für

die Zuerkennung der Beschwerdebefugnis „im Interesse einer geordneten Rechtspflege“ (Rn. 523).

49. Darüber hinaus wird, selbst wenn dieses Kriterium in künftigen Fällen „berücksichtigt“ werden würde, abzuwarten sein, ob (und wenn ja, wie) der Gerichtshof unter Bezugnahme auf etwaige von „anderen betroffenen Personen“ angestregte Rechtsstreitigkeiten, hinsichtlich derer die Vereinigung naturgemäß keinerlei Kontrolle oder Einfluss gehabt haben wird, darüber entscheiden wird, ob das Erfordernis der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs erfüllt wurde (als Beispiel für die umgekehrte Situation in diesem Kontext siehe Rechtssache *Kósa ./ Ungarn (Entsch.)*, Individualbeschwerde Nr. 53461/15, Rn. 59-63, 21. November 2017). Schließlich sah sich die Große Kammer erst kürzlich veranlasst, zu bekräftigen, dass „[e]ine Person, um eine Beschwerde nach Artikel 34 der Konvention einlegen zu können, [...] nachweisen können [muss], dass sie von der gerügten Maßnahme ‚unmittelbar betroffen‘ war; dies ist für das Auslösen des Schutzmechanismus der Konvention unerlässlich [...]. Des Weiteren kann der Gerichtshof seine Entscheidung ausschließlich auf den gerügten Sachverhalt stützen [...]. Es reicht daher nicht aus, dass eine Konventionsverletzung aus dem Sachverhalt oder den Vorbringen der beschwerdeführenden Person ‚ersichtlich‘ ist. Vielmehr muss die beschwerdeführende Person rügen, dass eine bestimmte Handlung oder Unterlassung zu einer Verletzung der in der Konvention oder den Protokollen dazu niedergelegten Rechte geführt hat [...], und sie muss dies auf eine Weise tun, die es nicht dem Gerichtshof überlässt, einzuschätzen, ob eine bestimmte Rüge erhoben wurde oder nicht [...]“ (*Grosam ./ die Tschechische Republik [GK]*, Individualbeschwerde Nr. 19750/13, Rn. 90, 1. Juni 2023).

50. Aus diesem Grund stellt sich hier meines Erachtens ganz konkret die Frage, ob der von der Mehrheit verfolgte Ansatz bedeutet, dass

(a) Vertragsparteien letztlich die Notwendigkeit verspüren oder sogar dazu verpflichtet sein werden, eine solche Klagebefugnis im innerstaatlichen Recht vorzusehen, sei es als strenge rechtliche Verpflichtung (nach den Artikeln 2, 8 und/oder 13) oder „nur“ um sicherzustellen, dass sich ihre innerstaatlichen Gerichte mit der Beschwerde nach der Konvention befassen können, bevor sie vor dem Gerichtshof erhoben und von diesem geprüft wird (unter Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität); oder

(b) der Gerichtshof sich gezwungen sehen könnte, diese Beschwerden, wenn das innerstaatliche Recht eine derartige Klagebefugnis für Vereinigungen nicht vorsieht, in erster Instanz zu prüfen, ohne von einer vorherigen Prüfung durch die innerstaatlichen Gerichte profitieren zu können. Klar ist, dass der Gerichtshof für die Ausübung dieser Rolle nicht geschaffen wurde und allgemein schlecht gerüstet ist, es würde jedoch noch schwieriger, wenn er mit den zwangsläufig detaillierten und komplexen Beweismitteln konfrontiert würde, anhand derer festgestellt werden soll, ob der beschwerdegegnerische Staat „Vorschriften und Maßnahmen [...]

erlassen [hat], die geeignet sind, die bestehenden und potenziell unumkehrbaren zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern und diese in der Praxis wirksam anzuwenden“, wie es sich die Mehrheit vorstellt.

51. Für die 27 Vertragsparteien der Konvention, die auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union („EU“) sind, und, sollte die EU wie geplant der Konvention beitreten, auch für die EU selbst, hat diese Problematik eine noch größere Relevanz, insbesondere in Bezug auf die Frage des „Erlasses“ von Vorschriften und Maßnahmen. Denn schließlich, (a) wie die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme in der Rechtssache *Duarte Agostinho u. a.* ausgeführt hat, „[legt] die EU [...] im Bereich Klima und Energie unionsweite Vorgaben fest, die von allen Mitgliedstaaten eingehalten und durch die nationale Umsetzung erreicht werden müssen“, u. a. unter dem Dach der *Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz* und/oder der *Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität* („Europäisches Klimagesetz“) sowie einem breiten Spektrum einzelner (allgemeiner und sektorspezifischer) Gesetzgebungsakte;¹⁴ und

(b) wie im Urteil in den Rn. 215-220 festgestellt, haben Einzelpersonen und Vereinigungen nach geltendem Recht gemäß Artikel 263 AEUV anscheinend nur eine sehr begrenzte Klagebefugnis vor dem Gerichtshof der Europäischen Union („EuGH“).

ARTIKEL 6 – ZUGANG ZU EINEM GERICHT

52. Bezüglich der materiellen Rüge nach Artikel 6 betreffend die behauptete Versagung des Zugangs zu einem Gericht ist es vielleicht hilfreich, dass es sich bei den wichtigsten Leitfällen in dieser Frage in der Tat um zwei Rechtssachen gegen die Schweiz handelt, die vor der Großen Kammer (zudem im Umweltrechtskontext) verhandelt wurden: die Rechtssache *Balmer-Schafroth u. a.* und die Rechtssache *Athanassoglou u. a. ./ Schweiz* [GK], beide a. a. O.

53. Bevor ich (kurz) auf die einzelnen Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von Artikel 6 Abs. 1 und die Feststellung einer Verletzung dieser Bestimmung eingehe, möchte ich klarstellen, dass ich mit der Mehrheit darin übereinstimme (siehe z. B. Rn. 594, 609, 616 und 627), dass Artikel 6 Abs. 1 kein Recht auf Zugang zu einem Gericht garantiert, das die Befugnis

¹⁴ die EU-Kommission führt in einer nicht erschöpfenden Liste Gesetzgebungsakte auf, wie z. B. „das Emissionshandelssystem (EHS) [Emission Trading System, ETS], die Lastenteilungsverordnung [Effort Sharing Regulation, ESR], die Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft [Land Use, Land Change and Forestry Regulation, LULUCF] und die Verordnung zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge“

hat, vom Parlament erlassene Gesetze für ungültig zu erklären oder aufzuheben und/oder den Erlass von Gesetzen zu erzwingen. In der Tat hat die Große Kammer in der Rechtssache *Athanassoglou u. a.*, dort Rn. 54, ausdrücklich betont, dass die Frage, „wie die Nutzung der Kernenergie am besten zu regulieren ist, eine politische Entscheidung ist, die jeder Vertragsstaat im Einklang mit seinen demokratischen Prozessen treffen muss.“ Dementsprechend stimme ich auch der Auffassung zu, dass es sich nur bei der „Rüge der Beschwerdeführenden betreffend die wirksame Umsetzung von Minderungsmaßnahmen nach geltendem Recht um eine Angelegenheit handelt, die in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt“ (Rn. 616), während Rügen, mit denen „gesetzgeberische oder regulatorische Maßnahmen“ angestrebt werden, nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 6 Abs. 1 fallen (Rn. 615 verweist z. B. auf die Punkte 1-3 und einige Aspekte unter Punkt 4 der in Rn. 22 des Urteils dargelegten Klagebegehren der Beschwerdeführenden).

54. Die meisten Fragen bezüglich der Anwendbarkeit von Artikel 6 Abs. 1 (unter seinem zivilrechtlichen Aspekt) lassen sich unter Verweis auf die Feststellungen des Gerichtshofs in den beiden oben genannten früheren Rechtssachen gegen die Schweiz leicht beantworten, die in der vorliegenden Rechtssache gleichermaßen gelten:

(a) Bezüglich des erforderlichen „Vorhandenseins eines oder mehrerer im innerstaatlichen Recht anerkannter ‚Rechte‘“ wurde in dem Urteil in der Rechtssache *Balmer-Schafroth u. a.*, a. a. O., Rn. 34, festgestellt, dass „das Recht auf einen angemessenen Schutz [der] körperlichen Unversehrtheit“, in diesem Fall vor den Gefahren, die sich aus der Nutzung der Kernenergie ergeben, „im schweizerischen Recht anerkannt ist, wie insbesondere aus Art. 5 Abs. 1 des Kernenergiegesetzes – auf welches sowohl die Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen als auch der Bundesrat ausdrücklich Bezug nahmen – und dem in der Verfassung verankerten Recht auf Leben, auf das der Bundesrat in seiner Entscheidung einging, hervorgeht“. Dies wurde in der Rechtssache *Athanassoglou u. a.*, Rn. 44, a. a. O., erneut bestätigt, in der der Gerichtshof feststellte, dass es sich bei diesen Rechten „um Rechte handelt, die, wie die Regierung immer eingeräumt hat, Personen nach schweizerischem Recht eingeräumt werden, insbesondere nach der Verfassung und den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs zum Nachbarrecht“. Wie auch in den Rechtssachen *Balmer-Schafroth u. a.* und *Athanassoglou u. a.* gibt es aus meiner Sicht keinen Grund, warum der „zivilrechtliche Anspruch“ sich in dieser Rechtssache nicht auch anders definieren ließe als nur über seine Verankerung in Artikel 10 der Bundesverfassung (Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit), und nicht auch über die Bezugnahme auf die CO₂-Gesetzgebung (d. h. das CO₂-Gesetz und die CO₂-Verordnung), auf die sich die Beschwerdeführenden vor den innerstaatlichen Behörden und

Gerichten berufen haben, wie in den Rn. 123-126 des Urteils zusammengefasst;

(b) In Bezug auf das Vorliegen einer „echten und ernsthaften“ justiziablen Streitigkeit („*contestation*“ auf Französisch) über diese „Ansprüche“ hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Balmer-Schafroth u. a.*, Rn. 37-38, a. a. O., bestätigt, dass es sich bei „[der] Entscheidung des Bundesrats, soweit es dabei darum ging, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu überprüfen, eher um eine gerichtliche Handlung als um eine allgemeine politische Entscheidung handelte [...]. Darüber hinaus kann es in Anbetracht der vorstehenden Erwägungen und der Tatsache, dass der Bundesrat die Einwendung der Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen für zulässig erklärt hat, keinen Zweifel daran geben, dass die Streitigkeit echt und ernsthaft war.“ In der Rechtssache *Athanassoglou u. a.*, Rn. 45, a. a. O. stellte der Gerichtshof fest, dass „die Regierung im Lichte des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache *Balmer-Schafroth u. a.* nicht bestritten hat, dass eine ‚echte und ernsthafte‘ justiziable Streitigkeit zwischen den Beschwerdeführern und Beschwerdeführerinnen und den Entscheidungsbehörden vorlag [...]“. Bei Anwendung dieser Grundsätze auf die vorliegende Rechtssache ergibt sich aus dem Sachverhalt, dass „das Bundesverwaltungsgericht der Auffassung war, dass die Beschwerdeführerinnen 2-5 ein ‚schutzwürdiges Interesse‘ an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen UVEK-Verfügung [besaßen], wodurch das Rechtsmittel unter diesem Gesichtspunkt zulässig wurde“ (Rn. 35). Das Bundesgericht verfolgte einen ähnlichen Ansatz: „Das Bundesgericht war der Auffassung, dass die Beschwerdeführerinnen 2-5 zur Anfechtung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts berechtigt waren. Das Bundesgericht ließ jedoch offen, ob der beschwerdeführende Verein ebenfalls zur Einlegung der Beschwerde befugt war, und hielt es für angemessener, seine Erwägungen auf die Beschwerdeführerinnen 2-5 zu beschränken“ (Rn. 53).

55. In Anbetracht der Tatsache, dass der Gerichtshof diese Frage sowohl in der Rechtssache *Balmer-Schafroth u. a.* als auch in der Rechtssache *Athanassoglou u. a.* verneinte, ist als letzte Frage noch zu klären, ob der Ausgang der „Streitigkeit“/des Verfahrens für die genannten innerstaatlichen Ansprüche unmittelbar entscheidend war.

56. In der Rechtssache *Balmer-Schafroth u. a.*, Rn. 40, a. a. O., stützte der Gerichtshof seine Schlussfolgerung auf die Tatsache, dass die Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen „trotz alledem keinen direkten Zusammenhang zwischen den von ihnen gerügten Betriebsbedingungen im Kraftwerk und ihrem Recht auf Achtung ihrer körperlichen Unversehrtheit hergestellt haben, da sie nicht nachgewiesen haben, dass der Betrieb des Kraftwerks Mühleberg sie persönlich einer Gefahr aussetze, die nicht nur ernsthaft, sondern auch konkret und vor allem akut sei. Da dies nicht festgestellt werden konnte, blieben die Auswirkungen hypothetisch, welche die Maßnahmen, die der Bundesrat in dem vorliegenden

Fall hätte anordnen können, auf die Bevölkerung gehabt hätten.“ In der Rechtssache *Athanassoglou u. a.*, Rn. 48, a. a. O., stellte der Gerichtshof fest, dass es bei dem anzuwendenden Prüfmaßstab der „Ferne“ darum gehe, „ob die Argumente der Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen hinreichend vertretbar waren; er muss nicht entscheiden, ob sie gemäß den geltenden schweizerischen Rechtsvorschriften begründet waren“. Nachdem er sich eingehend mit den Prüf- und Inspektionsberichten für das betreffende Kraftwerk sowie der Umrüstung zur Anpassung an die wichtigsten Fortentwicklungen im Bereich der Sicherheitstechnologie für Kernkraftwerke befasst hatte, kam der Gerichtshof dennoch, entgegen der Schlussfolgerung, zu der die Kommission gelangt war (wiedergegeben in *Greenpeace Schweiz u. a. ./ Schweiz* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 27644/95, 7. April 1997), zu dem Schluss (Rn. 51), dass „der Sachverhalt in der vorliegenden Rechtssache keine hinreichende Grundlage dafür bot, sie von der Rechtssache *Balmer-Schafroth u. a.* zu unterscheiden.“ Im Gegensatz dazu war die Kommission, unter Berufung auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Zander ./ Schweden*, 25. November 1993, Rn. 25, Serie A Bd. 279-B, zu dem Schluss gekommen, dass „das Ermessen des Bundesrats nicht uneingeschränkt war und es zwischen den Behörden und den Beschwerdeführenden einen ernsthaften Streitpunkt gab. Schließlich war der Ausgang der Streitigkeit unmittelbar entscheidend für den Anspruch der Beschwerdeführenden auf Schutz vor den Auswirkungen des Kernkraftwerks.“

57. Im Kontext der vorliegenden Rechtssache habe ich den Eindruck, dass die von der Mehrheit in Rn. 618 dargelegte Schlussfolgerung – sinngemäß – auch den Schluss rechtfertigen würde, dass der Ausgang des von den einzelnen Beschwerdeführerinnen angestregten Verfahrens unmittelbar entscheidend für diese innerstaatlichen „zivilrechtlichen“ Ansprüche war. Die Mehrheit stellte dort fest, dass „die Klage des Vereins aufgrund der aus den nachteiligen – sich auf die Gesundheit und das Wohlergehen seiner Mitglieder auswirkenden – Folgen des Klimawandels resultierenden Bedrohung erhoben wurde (siehe *Gorraiiz Lizarraga u. a. ./ Spanien*, Individualbeschwerde Nr. 62543/00, Rn. 46, ECHR 2004-III). Der Gerichtshof ist davon überzeugt, dass die von dem Verein verteidigten Interessen so beschaffen sind, dass die von ihm angestregte ‚Streitigkeit‘ eine unmittelbare und hinreichende Verbindung zu den in Rede stehenden Rechten seiner Mitglieder [also auch der einzelnen Beschwerdeführerinnen] aufwies“. Dies wird dadurch weiter unterstrichen, dass die Beschwerdeführenden letztendlich nur durch dieses Verfahren vor den innerstaatlichen Gerichten um Rechtsschutz hätten ersuchen können, z. B. hinsichtlich der Tatsache, dass die schweizerischen Behörden, wie sie selbst einräumten, nicht einmal das Treibhausgas-Reduktionsziel für 2020 erfüllt hatten (worauf in Rn. 559 Bezug genommen wird).

58. Nachdem festgestellt worden ist, dass Artikel 6 Abs. 1, das Recht auf Zugang zu einem Gericht, grundsätzlich auf die einzelnen Beschwerdeführerinnen anwendbar war, scheint es mir so zu sein, dass, bei sinngemäßer Anwendung der in den Rn. 629-637 dargelegten Begründung der Mehrheit und soweit die Ansprüche der Beschwerdeführerinnen in den Anwendungsbereich von Artikel 6 Abs. 1 fielen, ihr „Recht auf Zugang zu einem Gericht in einer Weise oder in einem Maße eingeschränkt war, dass das Recht in seinem Kern beeinträchtigt wurde“ (Rn. 638).

ARTIKEL 2 UND 8 – BEGRÜNDUNG EINES NEUEN RECHTS

59. In Bezug auf die materiellen Rügen nach Artikel 2 und/oder 8 ist es für den Ansatz der Mehrheit im Kontext von Artikel 2 insgesamt bezeichnend, dass die Begründung sich von einem aus der Rechtssache *Nicolae Virgiliu Tănase ./ Rumänien* [GK], Individualbeschwerde Nr. 41720/13, 25. Juni 2019 (in Rn. 507) übernommenen Zitat, gemäß dem es erforderlich ist, nachzuweisen, dass eine Person „Opfer einer öffentlichen oder nicht öffentlichen Tätigkeit [geworden ist], die schon ihrem Wesen nach eine tatsächliche und unmittelbare Gefahr für ihr Leben darstellte“ (Rn. 140, Hervorhebungen nicht im Original) hin zu der (ersten, aber meines Erachtens fragwürdigen) Schlussfolgerung (in Rn. 509) bewegt, dass „behauptete[...] 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.“ Sofern es überhaupt einen Kausalzusammenhang gibt, ist dieser aus den Gründen, die bereits (bei der Betrachtung der Frage der „Opfer“-Eigenschaft/Beschwerdebefugnis) dargelegt wurden, eindeutig zu entfernen, um die Anwendbarkeit von Artikel 2 begründen zu können.

60. Nachdem die Anforderung, dass eine solche Gefahr für das Leben „tatsächlich und unmittelbar“ sein muss, um in die Zuständigkeit des Gerichtshofs zu fallen, daher anfänglich bedeutend heruntergespielt (wenn nicht gar ignoriert) wurde, wird auf diese Frage später, in den Rn. 512-513 des Urteils, eingegangen, ohne jedoch auf die weitere Klarstellung zu verweisen, die in Rn. 142 des Urteils in der Rechtssache *Nicolae Virgiliu Tănase* vorgenommen wurde. Mittels einer Zusammenfassung und Analyse der damals (2019) bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs hatte die Große Kammer in jener Rechtssache klargestellt, dass „[d]er Grad der von der beschwerdeführenden Person erlittenen Verletzungen größere Bedeutung erlangt, wenn die tatsächliche und unmittelbare Lebensgefahr, die sich aus der Art der Tätigkeit ergibt, nicht offensichtlich ist. In solchen Fällen ist eine Rüge nur dann nach Artikel 2 zu prüfen, wenn der Grad der Verletzungen so hoch war, dass das Leben des Opfers ernsthaft gefährdet wurde“. Auch dies ist eindeutig nicht das Szenario, das von den Beschwerdeführenden in der

vorliegenden Rechtssache dargestellt wird. Rechtlich betrachtet wird dieses Problem auch nicht durch die Berufung (in Rn. 512) auf die Entscheidungen in den Rechtssachen *Kolyadenko u. a. ./.* *Russland*, Individualbeschwerden Nrn. 17423/05 und 5 weitere, 28. Februar 2012 (Bestimmung der „Unmittelbarkeit“ einer Gefahr unter Bezugnahme auf die An- oder Abwesenheit der Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen bei der Überflutung ihrer Häuser am 7. August 2001) und *Brincat u. a. ./.* *Malta*, Individualbeschwerden Nrn. 60908/11 und 4 weitere, 24. Juli 2014 (in der eine Beschwerde über Asbestexposition mit der Begründung zurückgewiesen wurde, dass „[...] weder gesagt werden [kann], dass [der] Zustand [der Beschwerdeführer] unweigerlich zu einer Diagnose dieser Krankheit führen wird, noch dass ihr derzeitiger Zustand lebensbedrohlich wäre“) gelöst. Diese Entscheidungen bestätigen höchstens, dass eine durch die behauptete Untätigkeit in der vorliegenden Sache entstandene Gefahr dem Prüfmaßstab „tatsächlich und unmittelbar“ nicht genügen kann.

61. Darüber hinaus bezieht sich, selbst wenn man diese höhere Schwelle vorsieht, der genannte Prüfmaßstab – wie aus seiner Position in der Begründung des Urteils in der Rechtssache *Nicolae Virgiliu Tănase* ersichtlich – eindeutig nur auf „diese verfahrensrechtliche Verpflichtung“ (Rn. 141), d. h. auf die „verfahrensrechtliche Verpflichtung“, die in Rn. 137 jenes Urteils festgehalten wurde: „Drittens weist der Gerichtshof erneut darauf hin, dass die Pflicht des Staates, das Recht auf Leben zu schützen, so zu verstehen ist, dass sie nicht nur diese materiellen positiven Verpflichtungen, sondern, im Todesfall, auch die verfahrensrechtliche positive Verpflichtung, über ein wirksames, unabhängiges Gerichtssystem zu verfügen, umfasst“. Auf die gesonderte „materielle positive Verpflichtung“, die „eine primäre Pflicht des Staates [beinhaltet], einen gesetzlichen und administrativen Rahmen zu schaffen, der darauf ausgerichtet ist, eine wirksame Abschreckung gegen Gefahren für das Recht auf Leben zu gewährleisten“, die in der Rechtssache *Nicolae Virgiliu Tănase* viel früher (in Rn. 135) festgestellt wurde, jedoch als Blaupause für die positive Verpflichtung nach Artikel 8 dient, deren Bestehen letztendlich von der Mehrheit festgestellt wurde, bezieht sie sich nicht und kann sie sich nicht beziehen.

62. Die „verfahrensrechtliche Verpflichtung“, auf die in Rn. 507 des Urteils eingegangen wird (durch Verweis auf Rn. 140-141 in der Rechtssache *Nicolae Virgiliu Tănase*), hätte daher wohl (immer unter der Annahme der Zulässigkeit) dazu geeignet sein können, zusammen mit der Rüge nach Artikel 6 EMRK geprüft zu werden, und es der Mehrheit, wenn sie dies gewollt hätte, ermöglicht, eine verfahrensrechtliche Verletzung von Artikel 2 und/oder 8 festzustellen. Für die materiellrechtliche Verletzung von Artikel 8, welche die Mehrheit von dieser Ausgangsposition ausgehend zu konstruieren versucht, gibt es jedoch weder im Text der Konvention noch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Grundlage.

63. Wie in dem Urteil zutreffend festgestellt wird (Rn. 445), hat der Gerichtshof wiederholt betont, dass kein Artikel der Konvention darauf ausgerichtet ist, einen allgemeinen Schutz der Umwelt zu gewährleisten (siehe *Kyrtatos ./. Griechenland*, Individualbeschwerde Nr. 41666/98, Rn. 52, ECHR 2003-VI (Auszüge), und *Cordella u. a., a. a. O.*, Rn. 100), und dass andere völkerrechtliche Instrumente und innerstaatliche Rechtsvorschriften hierfür besser geeignet sind. In der Rechtssache *Jugheli u. a. ./. Georgien*, Individualbeschwerde Nr. 38342/05, Rn. 62, 13. Juli 2017 hat der Gerichtshof weiter klargestellt:

„Der Gerichtshof weist eingangs erneut darauf hin, dass Artikel 8 nicht jedes Mal verletzt ist, wenn eine Umweltverschmutzung vorliegt. Die Konvention kennt kein ausdrückliches Recht auf eine saubere und ruhige Umwelt, doch wenn eine Person durch Lärm oder andere Umweltbelastungen unmittelbar und ernsthaft betroffen ist, kann dies eine Frage nach Artikel 8 aufwerfen [...]. Darüber hinaus müssen die nachteiligen Auswirkungen der Umweltbelastung ein bestimmtes Mindestmaß erreichen, um in den Anwendungsbereich von Artikel 8 zu fallen [...]. Dieses Mindestmaß ist relativ und hängt von der Gesamtheit der Umstände eines Falls ab, z. B. von der Intensität und Dauer der Belastung sowie ihren körperlichen oder psychischen Auswirkungen. Eine Verletzung von Artikel 8 kann nicht vertretbar vorgetragen werden, wenn der gerügte Schaden im Vergleich mit den Umweltgefahren, die das Leben in jeder modernen Stadt mit sich bringt, vernachlässigbar ist [...].“

64. Ein Charakteristikum des Klimawandels ist natürlich, dass seine Auswirkungen in der Tat – zumindest in Bezug auf etwaige Vergleichsfälle im beschwerdegegnerischen Staat – zu „Umweltgefahren, die das Leben in jeder modernen Stadt mit sich bringt“ geworden sind, und somit aus einem solchen Vergleich keine Anwendbarkeit von Artikel 8, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Regel üblicherweise an eine identifizierte Quelle einer (potentiellen) Belastung im näheren geographischen Umfeld geknüpft oder durch deren Existenz ausgelöst wird, abgeleitet werden kann.

65. Nichtsdestotrotz entschied die Mehrheit, unter Verweis auf einige Aspekte jener Rechtsprechung, im Folgenden,

(a) ein neues „Recht von Personen auf wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihr Wohlergehen und ihre Lebensqualität [...], die sich aus den schädlichen Folgen des Klimawandels und den mit ihm verbundenen Gefahren ergeben“ (Rn. 519 und 544 des Urteils) zu schaffen;

(b) den Hohen Vertragsparteien die neuartige „primäre Pflicht“ aufzuerlegen, „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“ (Rn. 545, Hervorhebung nicht im Original), eine Verpflichtung, die die Mehrheit in das Erfordernis übersetzt, „dass jeder Vertragsstaat Maßnahmen zur erheblichen und fortschreitenden Verringerung seiner jeweiligen Treibhausgasemissionen ergreift, um

grundsätzlich innerhalb der nächsten drei Jahrzehnte klimaneutral zu werden“ (Rn. 548); nichts von beidem findet eine Grundlage in Artikel 8 oder einer anderen Bestimmung der Konvention oder der Protokolle dazu.

66. Die Mehrheit ging jedoch noch weiter und war – was mir als klarer Bruch mit dem traditionellen Ansatz des Gerichtshofs in Bezug auf „komplexe soziale und fachliche Materien“ erscheint, der im Kontext durchaus (viel) weniger komplexer Bereiche als dem Kampf gegen den anthropogenen Klimawandel entwickelt wurde (siehe z. B. *Powell und Rayner ./ das Vereinigte Königreich*, Rn. 44, a. a. O. und *Hatton u. a.*, a. a. O., Rn. 100) – auch der Auffassung, dass Vertragsstaaten bezüglich dieser ihnen auferlegten neuen Verpflichtung, zumindest soweit es um „das Bekenntnis des Staates zur Notwendigkeit, den Klimawandel und seine nachteiligen Auswirkungen zu bekämpfen, und die Festlegung der hierfür erforderlichen Ziele“ geht, lediglich ein „geringerer Ermessensspielraum“ eingeräumt wird“ (Rn. 543). Lediglich bei der „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“, lässt die Mehrheit einen „weiten Ermessensspielraum“ zu.

67. Die Einhaltung des geringeren bzw. des weiten Ermessensspielraums wird nun durch den Gerichtshof überwacht (im Rahmen einer Gesamtbeurteilung sowohl von Minderungs- als auch von Anpassungsmaßnahmen) und, davon ist (in Anbetracht des Erfordernisses der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs nach Artikel 35 Abs. 1 EMRK (siehe die Diskussion in Rn. 47 ff.) und des Grundsatzes der Subsidiarität)) auszugehen, durch die innerstaatlichen Gerichte. Diese Beurteilung soll unter Bezugnahme auf einen detaillierten, in Rn. 550 aufgeführten Katalog von Kriterien erfolgen, einschließlich hinsichtlich „[des Erfordernisses] [...] [der] Aktualisierung der einschlägigen Treibhausgas-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse“ (Rn. 550 (d)), eine Aufgabe, für die der Gerichtshof, meiner respektvollen Meinung nach, schlecht aufgestellt ist und schlecht geeignet ist. Der Charakter dieses Aspekts des Prüfmaßstabs allein verdeutlicht natürlich, wieso die Berufung auf „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“ (Rn. 543) völlig unzureichend ist, um zu erklären oder zu rechtfertigen, warum bezüglich des Ermessensspielraums ein Ansatz verfolgt wurde, der sich so grundsätzlich von dem bisherigen Ansatz des Gerichtshofs unterscheidet.

SCHLUSSFOLGERUNG

68. Im Lichte der vorstehenden Ausführungen und in voller Anerkennung der Art und des Ausmaßes der Gefahren und Herausforderungen, die sich aus dem anthropogenen Klimawandel ergeben, und der dringenden Notwendigkeit, diese anzugehen, hätte der Gerichtshof bereits viel erreicht, wenn er sich auf eine Verletzung von Artikel 6 EMRK konzentriert hätte und, im äußersten Fall, auf eine verfahrensrechtliche Verletzung von Artikel 8, insbesondere (wieder) in Bezug auf das – zur Ermöglichung einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Ausarbeitung der notwendigen Maßnahmen und Vorschriften und zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Einhaltung und Durchsetzung dieser und der nach innerstaatlichem Recht bereits erlassenen Maßnahmen und Vorschriften erforderliche – Recht auf Zugang zu einem Gericht und auf Zugang zu Informationen. Meiner Ansicht nach hat die Mehrheit jedoch eindeutig „versucht, zu laufen, bevor sie gehen konnte“, und ist dadurch über das hinausgegangen, was für diesen Gerichtshof, als der Gerichtshof, der damit beauftragt ist, „die Einhaltung der Verpflichtungen [...], welche die Hohen Vertragsparteien in dieser Konvention [...] übernommen haben“ (Artikel 19) durch „Auslegung und Anwendung dieser Konvention“ (Artikel 32) sicherzustellen, legitim ist.

69. Ich befürchte auch, dass die Mehrheit durch den von ihr gewählten Ansatz und die von ihr gezogene Schlussfolgerung tatsächlich die (falsche) Hoffnung weckt, dass Rechtsstreitigkeiten und Gerichte „die Antwort“ geben können, ohne dass tatsächlich irgendeine Aussicht darauf besteht, dass Gerichtsverfahren (insbesondere solche vor diesem Gerichtshof) die Ergreifung der notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels beschleunigen. In der Tat besteht ein erhebliches Risiko, dass das Recht bzw. die Verpflichtung, welches bzw. welche von der Mehrheit neu geschaffen wurde (allein oder in Verbindung mit der stark erweiterten Beschwerdebefugnis von Vereinigungen), sich für die innerstaatlichen und überstaatlichen Behörden, sowohl die der Exekutive als auch die der Legislative, als unerwünschte und unnötige Ablenkung erweisen wird, da den aktuell laufenden Bemühungen, dem allgemein anerkannten Handlungsbedarf auf dem Gesetzgebungs- und Verhandlungswege Rechnung zu tragen¹⁵, Aufmerksamkeit entzogen wird. Diese Behörden werden nun nicht nur neue „Vorschriften und Maßnahmen [...], die geeignet sind, die bestehenden und potenziell unumkehrbaren zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern“ zu beurteilen

¹⁵ auch (aber nicht ausschließlich) im Rahmen des Europarats. In diesem Zusammenhang ist erneut anzumerken, dass die CDDH-ENV (Redaktionsgruppe Menschenrechte und Umwelt im Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarats) tatsächlich mindestens seit September 2022 aktiv mit der Prüfung der Notwendigkeit und der Umsetzbarkeit eines weiteren oder weiterer Instrumente zu Menschenrechten und Umwelt befasst ist: siehe Fußnote 5

und erforderlichenfalls auszugestalten und zu erlassen haben (oder bereits erlassen haben), sondern es besteht auch ein erhebliches Risiko, dass sie nun vorwiegend mit Rechtsstreitigkeiten über alle von ihnen (infolge dieser Rechtsstreitigkeiten oder unabhängig davon) erlassenen Vorschriften und Maßnahmen oder über die Art und Weise der Anwendung bzw. Durchführung dieser Vorschriften und Maßnahmen in der Praxis und, wenn eine Beschwerde erfolgreich war, mit langwierigen und ungewissen Verfahren zur Umsetzung dieser Urteile, befasst sein werden. Schließlich ist für die Überwachung der Durchführung aller Urteile des Gerichtshofs nach Artikel 46 Abs. 2 EMRK das Ministerkomitee zuständig, d. h. Vertreter derjenigen Staaten, denen nun, entgegen ihrer sich in den Bestimmungen der Konvention widerspiegelnden „Absicht“, erhebliche neue Verpflichtungen durch den Gerichtshof auferlegt wurden. In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass die Unbestimmtheit der Schlussfolgerung, zu der die Mehrheit in Bezug auf Artikel 46 gelangt ist (Rn. 657), für das Ministerkomitee in keiner Weise hilfreich sein dürfte.

70. Auch wenn ich verstehen kann, dass die Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels als sehr dringlich wahrgenommen wird, und ich diese Wahrnehmung teile, befürchte ich folglich, dass die Mehrheit in diesem Urteil über das hinausgegangen ist, was der Gerichtshof legitimerweise tun darf, und damit leider vielleicht das genaue Gegenteil von dem erreicht hat, was beabsichtigt wurde.