



24.053

Erklärung des Ständerates. Urteil des EGMR "Verein Klimaseniorinnen Schweiz u. a. versus Schweiz"

Déclaration du Conseil des Etats. Arrêt de la Cour EDH "Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse"



RIEDER BEAT

Wallis

Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP. (M-E)

Rieder Beat (M-E, VS): Zuerst gebe ich zu Protokoll, dass die Interpretation der Erklärung durch den Kommissionssprecher auch meiner Interpretation dieser Erklärung entspricht. Damit ist auch zum fünften Absatz genügend gesagt.

Ich finde, wir im Ständerat sollten uns, wenn wir eine ständerätliche Erklärung abgeben, hinter den Antrag der Kommission für Rechtsfragen stellen. Dieser wurde mit 10 zu 3 Stimmen angenommen, auch mit den Stimmen von denjenigen, die jetzt andere Anträge eingeben. Ansonsten schwächen wir dieses Gremium, schwächen wir den Ständerat.

Was mir in dieser Debatte fehlt, ist eine faktische, sachliche Auseinandersetzung mit dem Urteil. Hier wird mit Gebeten oder dem Aufruf, dass wir zu wenig Autorität hätten, versucht, ein Urteil zu schützen, ohne dieses Urteil einmal sachlich zu analysieren – und das werde ich versuchen zu tun, und zwar sachlich, basierend auf den Erklärungen der Experten, die wir angehört haben.

Nach meiner Meinung handelt es sich um ein negatives Ultra-vires-Urteil. Die Völkerrechtsexperten werden das evaluieren und kommentieren. Das ist nicht unsere Aufgabe. Unsere Aufgabe, die Aufgabe des Ständerates, ist nicht, der Richter über die internationalen Gerichte zu sein, sondern wir als Parlament haben eine gänzlich andere Aufgabe, nämlich, mangels eines Verfassungsgerichtes in der Schweiz – wir haben kein Verfassungsgericht – die

AB 2024 S 465 / BO 2024 E 465

verfassungsrechtliche Einschätzung dieses Urteils vorzunehmen. Wir sind die Korrespondenzadresse dieses Urteils, wir sind der Gegenpart, denn wir sind der Gesetzgeber, und dieses Urteil richtet sich inhaltlich an den Gesetzgeber der Schweiz.

Wir haben unsere Gesetze nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nicht genügend gut gemacht, um die Grundrechte der Klägerinnen zu schützen. Das ist der erste wesentliche Bestandteil dieses Urteils. Der zweite ist, dass wir nach Ansicht des EGMR nicht nur ein vom EGMR geschaffenes und neu beurteiltes Menschenrecht verletzt haben, sondern wir haben auch Artikel 6 verletzt, nämlich das Recht auf einen Zugang von Klägern zum Gericht. Das ist der zweite Punkt. Es geht also um Artikel 8 und Artikel 6 EMRK.

In Konsequenz dieser Einschätzung hat Ihnen die überwältigende Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen die vorliegende Erklärung unterbreitet. Diese Erklärung hat im Grundansatz das Ziel, einerseits die Bedeutung der EMRK und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte hochzuhalten, aber andererseits dessen Kompetenzüberschreitung in diesem einzelnen Urteil zurückzuweisen. Mit anderen Worten möchte Ihre Kommission nicht das Kind mit dem Bade ausschütten, wie die bereits hängigen Vorstösse zum Austritt der Schweiz aus der EMRK, sondern sie hat das Ziel, dieses historisch falsche Urteil in jene Ecke zu stellen, wo es hingehört, nämlich in die Ecke der einzelnen Ultra-vires-Urteile von Gerichtshöfen, die immer mal wieder vorkommen und die auch immer wieder mal kritisiert und am Ende nicht befolgt werden, nicht nur in Ländern Europas, sondern auch in anderen Ländern.

Es ist historisch nicht einmalig, also kein Einzelfall, dass ein Gerichtshof über ein Einzelfallurteil versucht, sich zusätzliche und insbesondere gesetzgeberische Kompetenzen anzumassen. Ja geradezu klassisch muss auf das berühmte Urteil Marbury versus Madison aus dem Jahr 1803 des US Supreme Court verwiesen werden. Darin versuchte der Oberste Gerichtshof der USA, verfassungsrechtliche Kompetenz auf den Gerichtshof zu





übertragen, schlussendlich zugestimmt vom Präsidenten und dem Senat. Damit wurde er zum Verfassungsgerichtshof in Amerika. Es ist dieses Modell der Aneignung von Selbstkompetenz, dem das Urteil gegen die Schweiz unterliegt.

Damit komme ich zum Kern des Problems, das die Schweiz mit diesem Urteil bekommen könnte, falls es dem Urteil weitere Folge gibt: Die Schweiz kennt keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Gewaltenteilung in der Schweiz, mit ihrer Besonderheit der direkten Demokratie, würde zerstört, falls ein Gericht, welcher Art auch immer, die Gesetzgebungskompetenz, in welchem Gebiet auch immer, so an sich reißen könnte, wie es nun der EGMR im Klimabereich gemacht hat.

Die Schweiz hat sich dem EGMR im Jahr 1974 zum Schutz der grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten angeschlossen. Die Menschen- und die Grundrechte sind als individuelle Rechte des Individuums gegenüber dem Staat ausgestaltet. Sie sind als Abwehrrechte des Individuums zu verstehen, nicht aber als Schutzrechte eines Kollektivs, eines Vereins, einer NGO mit Schutzpflichten zulasten des Staates, wie dies das EGMR-Urteil vom 9. April 2024 im Endeffekt stipuliert. Oder noch einfacher ausgedrückt: Die Schweiz kennt keine Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweizerischen Bundesgerichtes. Darüber haben wir uns erst jüngst demokratisch ausgetauscht und entschieden. Erst recht nicht haben wir damit den EGMR als in Strassburg ansässiges Verfassungsgericht für die Schweiz zu akzeptieren. Genau darauf läuft das Urteil vom 9. April 2024 aber hinaus! Geben wir dem Urteil weitere Folge, gesetzgeberisch oder auf andere Art und Weise, so anerkennen wir damit direkt oder indirekt eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit im Klimaschutzbereich, die wir nicht einmal unserem eigenen Bundesgericht zugestehen wollen.

Damit komme ich zu den rechtlichen Begründungen, die Sie zwar vielleicht nicht alle interessieren, die aber trotzdem erwähnt sein müssen. Ich beurteile das Urteil prozessual und materiell-rechtlich. Was tat der EGMR prozessual, damit er dieses Urteil fällen konnte?

Erstens: Die Klage der Klimaseniorinnen erfolgte nach einem letztinstanzlichen Nichteintretensentscheid des Schweizerischen Bundesgerichtes. Das Schweizerische Bundesgericht hatte den Klimaseniorinnen ihre Beschwerdebefugnis verneint. Der EGMR hat diesen Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichtes nun aufgehoben. Es hat aber nicht etwa, wie man es auch hätte halten können, die Beschwerdebefugnis der Klimaseniorinnen bejaht und den Fall zur Neuurteilung an die Vorinstanz, an das Schweizerische Bundesgericht, zurückgewiesen, sondern es hat in der Sache selbst entschieden.

Das ist deshalb gravierend, weil ich davon ausgehe, dass der EGMR sehr wohl wusste, dass materiell-rechtlich gesehen der Gesetzgebungsprozess im Bereich des Klimaschutzes in der Schweiz in vollem Gange war und ist, trotz negativem erstem Volksentscheid zum CO₂-Gesetz; ich habe da im Übrigen zugestimmt. Er hat die erneuten Bemühungen und den Beschluss für ein neues CO₂-Gesetz vom März 2024, der noch vor dem Erlass des Urteils vom 9. April 2024, aber nach der Schliessung der Akten, wie Kollege Caroni es gesagt hat, gefasst wurde, nicht berücksichtigt.

Mit dieser formellen Entscheidung entzog er dem Schweizerischen Bundesgericht und den unteren Gerichtsinstanzen die Möglichkeit, die Klage materiell-rechtlich zu beurteilen und dabei auch die Gesetzgebungsentwicklung in der Schweiz mitzubetrachten. Dies hatte gravierende Konsequenzen, weil das EGMR-Urteil vom 9. April 2024 damit nicht auf dem aktuellen CO₂-Gesetz und der aktuellen Klimaschutzgesetzgebung der Schweiz beruht, sondern einzig auf das Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit von 2022 zurückgeht und damit auf veralteten Grundlagen beruht. Das steht in Paragraf 564 ff. des Urteils – lesen Sie den, Herr Zoppi.

Im Urteil wird auf fast 300 Seiten nicht mit einem einzigen Wort das neue CO₂-Gesetz erwähnt, welches wir im März 2024 verabschiedet haben. Das war nur durch den taktischen Schachzug möglich, diesen Fall nach einem allfälligen Eintreten nicht etwa an die Vorinstanz zurückzugeben, sondern in der Sache direkt selbst zu entscheiden. Damit hat der EGMR faktisch das Schweizerische Bundesgericht ausgeschaltet, und darum opponieren selbst grüne Altbundesrichterin gegen dieses Urteil – und nicht nur diese, sondern auch andere.

Zweitens: Die grösste Schwierigkeit hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bei einem zweiten prozessualen Punkt, bei der Beschwerdebefugnis der Klimaseniorinnen. Hier begegnete der EGMR der Schwierigkeit, dass die Beschwerde der Klimaseniorinnen nach schweizerischem Recht, also gemäss den geltenden Verwaltungsverfahrensgesetzgebungen, als unzulässige Popularbeschwerde abgelehnt werden musste. Er musste anerkennen – und das steht auch im Urteil –, dass der Opferstatus der Individuen, nämlich der einzelnen Klimaseniorinnen, nicht gegeben war. Denn deren persönliche und direkte Betroffenheit war nicht gegeben, also die hohe Intensität der Exposition der Beschwerdeführerinnen gegenüber den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und die dringende Notwendigkeit des individuellen Schutzes der Beschwerdeführerinnen aufgrund der fehlenden Möglichkeiten, diesen individuellen Schutz durch den Staat zu erreichen.



Das heisst, das Beschwerderecht wurde den Klimaseniorinnen nicht zugestanden.

Hier griff der EGMR dann zum zweiten prozessualen Schachzug, indem er dem Verein der Klimaseniorinnen den Beschwerdestatus zugestand. Der EGMR konnte hier nur auf grüner Wiese neue Grundlagen für eine Beschwerdelegitimation schaffen, weil es in diesem Bereich die oben erwähnten Voraussetzungen der Beschwerdelegitimation nach schweizerischem Recht gar nicht gab und er nichts nachweisen musste. Deshalb konnte er die Beschwerdelegitimation in diesem Urteil nun selbst festlegen. Er definierte nämlich neue, eigene Kriterien, die in der nationalen Gesetzgebung nicht vorhanden sind, für die Beschwerdeberechtigung von Vereinen und NGO.

AB 2024 S 466 / BO 2024 E 466

Der Verein muss gemäss nationalem Recht rechtmässig errichtet sein, hat den Zweck der Verteidigung der Menschenrechte und des Klimaschutzes und muss Vertretungsbefugnisse haben. Mit diesen drei Kriterien hat der EGMR die Beschwerdelegitimation des Vereins festgelegt. Das ist zu schwammig. Die Beschwerdelegitimation von Organisationen wurde vom EGMR mit diesen schwammigen Kriterien nicht definitiv und präzise festgelegt. Jede ausländische Organisation, die in der Schweiz einen Verein zum Zweck des Klimaschutzes gründen würde, fiel dadurch unter diese Beschwerdelegitimation und könnte Klimaklagen in der Schweiz führen.

Lesen Sie Paragraf 502 Buchstaben a, b und c des Urteils. Ich wiederhole es gerne: Der EGMR eröffnet damit den Rechtsweg für Vereinigungen respektive NGO, Klimaklagen vor nationalen Gerichten anzubringen, ohne dass dies in den betreffenden Ländern gesetzlich vorgesehen ist. Demgegenüber ist es dem einzelnen Individuum, der Klimaseniorin und dem Klimasenior, praktisch unmöglich, den Opferstatus dieses Menschenrechts in Klimaklagen zu erreichen. Das ist ein Fakt. Die Folge dieses Übergriffs wäre, wenn man diesem Urteil weitere Folge geben würde, die Möglichkeit von Klimaklagen. Das wäre nicht mehr der Schutz des individuellen Menschenrechts als Abwehrrecht gegen den Staat, sondern es wäre der Schutz eines Kollektivrechts, und damit gäbe es eine Schutzpflicht des Staates gegenüber diesem Kollektiv mit der entsprechenden, unabsehbaren Konsequenz, wie es ein Experte erwähnte, dass man eine Menschenrechtsverletzung ohne Opfer kreiert. Die Klimaseniorinnen sind keine Opfer, ebenso wenig wie die Schweizerinnen und Schweizer sowie die Schweiz als Vertragsstaat. Letzterer muss erfüllen. Wer ist denn nun das Opfer? Nur der Verein.

Damit nicht genug, sie haben dann auch noch einen dritten prozessualen Kniff angewandt. Dieser war möglich, weil die EMRK im Kern ein Deliktsrecht ist. Dem Staat wird vorgeworfen, ein Individuum unrechtmässig menschenrechtswidrig behandelt zu haben. Für den Nachweis dieses Vorwurfs müssen drei Haftungsvoraussetzungen erfüllt sein: die Widerrechtlichkeit, ein Schaden und eine Kausalität zwischen Widerrechtlichkeit und Schaden. Alle drei Voraussetzungen müssen bewiesen sein, insbesondere der Kausalzusammenhang. Im Urteil lassen sich keine Ausführungen finden, welche diese Beweisvorgaben erfüllen. Der EGMR begnügt sich mit dem Hinweis, dass die Schweiz zu wenig zur Reduktion der CO₂-Emissionen beiträgt. Er hat in seinen Ausführungen den Kausalzusammenhang zwischen dem angeblichen Schaden des Vereins und der fehlenden CO₂-Reduktion nicht hergestellt.

Nun, wenn ein Gericht grundrechtliche Beschränkungen staatlicher Macht umdeutet in Verpflichtungen des Staates, aktiv zu werden, macht er das Recht zur Politik und verlässt die Bestimmtheit des Rechts. Recht muss notwendigerweise klar umrissen sein. Politik hat es hier einfacher. Politisch erscheint alles, was einem Ziel dient, als erwünscht. Darum gibt es viele Befürworter dieses Urteils. Rechtlich ist eben nicht alles gewünscht und auch nicht alles möglich.

Ein letzter Punkt, den das Gericht bei den formellen Voraussetzungen bewusst und gezielt nicht erfüllte, ist das 15. Zusatzprotokoll zur EMRK. Wie in einer Erklärung des Ministerkomitees des Europarates ausgeführt, hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Vergangenheit grosse Probleme, den Grundsatz der Subsidiarität, d. h. der Tatsache, dass die Staaten in erster Linie selbst die Konvention gewährleisten müssen, einzuhalten. Deshalb hat das Ministerkomitee das 15. Zusatzprotokoll mit einer Präambel ergänzt. Wie bereits ausgeführt, verletzt das Urteil durch seine materielle Behandlung der Klage erneut das Prinzip der Subsidiarität. Der EGMR hat bewusst und gezielt das Schweizerische Bundesgericht ausgeschaltet.

Meistens wird den formellen Verfahrensentscheiden eines Urteils wenig Bedeutung zugemessen. In diesem Fall, ich habe es bereits erwähnt, sind diese formellen Kunstgriffe weder zufällig noch vereinzelt, sondern systematisch angewandt worden, um sich die Kompetenz anzueignen, zukünftig im Bereich des Klimaschutzes urteilen zu können. Es wird nicht bei diesem einen Urteil bleiben – das Urteil des Supreme Courts im Fall Marbury gegen Madison aus dem Jahr 1803 lässt grüssen. Wenn Sie im Bereich des Klimaschutzes Gesetzgeber bleiben wollen, dürfen Sie einem solchen Urteil keine weitere Folge geben.

Das war nur das Prozessuale. Wir kommen zum zweiten Teil, zum Materiellen. Ich vermisse hier bis jetzt den



Austausch über die materiellen Konsequenzen. Das Gericht hält fest: Es gibt ein neues Menschenrecht, ein neues Grundrecht auf eine gesunde Umwelt. Das ist der erste Schritt. Und es hält fest: Die Schweiz hat dieses Grundrecht verletzt. Das ist der zweite Schritt. Das ist Paragraph 544 des Urteils, Herr Zopfi. In der Folge wurde die Schweiz wegen mangelnder Regulierung und der Nichteinhaltung von Emissionszielen verurteilt. Dieses neue Menschenrecht wurde im Lichte der Klimakonvention und des Übereinkommens von Paris 2006 definiert. Wieso gibt es aber kein Menschenrecht auf eine gesunde Umwelt? Herr Kollege Fässler wird das ausführlich schildern. Ich nenne Ihnen nur einen Punkt: weil es das Ministerkomitee und der EGMR selber sagen. Das Ministerkomitee führt seit einiger Zeit Beratungen über zusätzliche Instrumente im Bereich der Menschenrechte und der Umwelt durch. In der Empfehlung CM/Rec(2022)20 vom 27. September 2022 empfiehlt das Ministerkomitee den Regierungen der Mitgliedstaaten, über die Natur, den Inhalt und die Auswirkungen des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt nachzudenken und zu erwägen, dieses Recht auf nationaler Ebene als neues Menschenrecht anzuerkennen. Im Europarat führte diese Diskussion zu einem Panel des Lenkungsausschusses für Menschenrechte (CDDH). Es gibt nach Stellungnahme dieser Organe in der Konvention keine Rechtsgrundlage für die geforderte Ausweitung der EMRK auf ein neues Grundrecht. Wieso bräuchte es diese Diskussionen und Evaluationen, wäre dem so, wie es der Gerichtshof sagt? Man schafft sich ein Beschwerderecht sui generis, und man schafft sich ein Menschenrecht sui generis, um ein Urteil im gewünschten Sinne zu erhalten.

Aber noch gravierender ist, dass der EGMR, selbst wenn man annehmen würde, dass es ein Menschenrecht gäbe und diese Verflechtung bestünde, die Basis des schweizerischen Rechts materiell-rechtlich eben nicht kontrollieren konnte und wollte. Er verurteilte die Schweiz bereits vor Erlass des neuen CO₂-Gesetzes und, so hoffe ich, auch vor Erlass des neuen Stromgesetzes, über das wir am 9. Juni 2024 abstimmen. Ich erspare Ihnen die Zitate des BAFU, wonach wir international sämtliche Verpflichtungen im Klimaschutz entsprechend eingehalten haben.

Zu den staatspolitischen Aspekten wurde bereits sehr viel gesagt. Die Problematik der Gewaltenteilung im System einer direkten Demokratie ist diffizil. Aber insbesondere auch das System der Subsidiarität ist hier wichtig. Es ist nämlich in erster Linie Aufgabe der Hohen Vertragspartei, der Schweiz und ihrer Gerichte, dafür zu sorgen, dass die CO₂-Emissionen entsprechend den nationalen Gesetzen reduziert werden – und wir reduzieren sie. In Österreich beträgt die CO₂-Produktion 65 Millionen Tonnen, in der Schweiz beträgt die CO₂-Produktion 35 Millionen Tonnen, also die Hälfte bei gleicher Bevölkerung. In Deutschland beträgt die CO₂-Produktion 675 Millionen Tonnen; bei zehnmal weniger Einwohnern produzieren wir also zwanzigmal weniger CO₂. Betreffend Frankreich gilt das Gleiche in Grün.

Nun, das Gewaltenteilungsprinzip von Montesquieu, Herr Kollege Caroni hat es erwähnt, ist keine Einbahnstrasse. Nicht nur muss sich der Gesetzgeber an die Einzelfallurteile eines Gerichtshofs halten, sondern der Gerichtshof muss sich auch an seine Kompetenzen halten und die Gesetzgebung dem Gesetzgeber überlassen. Dies gilt auch angesichts der Schwierigkeiten einer direkten Demokratie, welche manchmal zu Verzögerungen in der Gesetzgebung führen; es wurde vom Berichterstatter erwähnt. Dies hat der EGMR sträflich unterlassen. Auch mittels prozessualer Tricks – ich bezeichne sie als Tricks – hat er sich hier Gesetzgebungskompetenzen angemasst und die Schweiz dazu verurteilt, gesetzgeberisch zu handeln, ohne den Gesetzgebungsprozess des Landes zu respektieren und dessen Ende abzuwarten. Darum ist mir sehr wohl erklärbar, dass hier von Teilen

AB 2024 S 467 / BO 2024 E 467

unseres Parlamentes direkt der Austritt aus diesem Gerichtshof verlangt wird – was völlig falsch wäre.

Was passiert nun rund um diese Debatte? Es gibt ein chinesisches Sprichwort: "Der Dieb ruft: 'Haltet den Dieb!'" Der Mehrheit der RK-S wird vorgeworfen, sie habe die Gewaltenteilung missachtet, wir würden uns Kompetenzen anmassen, die uns nicht zustünden. Nein, wir waren nicht der Dieb. Nachdem die Gewaltenteilung vom EGMR in aktivistischer Manier schwer beschädigt und mit diesem Entscheid den NGO und anverwandten Parteien mit der Klagemöglichkeit direkt ein Mittel gegeben worden war, welches nicht demokratisch abgestützt ist, mussten wir reagieren.

Lassen Sie sich nicht täuschen. Wenn heute einzelne Medien und einzelne NGO herumschreien, dass die Erklärung die Gewaltenteilung verletze, ist zu sagen: Nein, es war gerade umgekehrt. Das Urteil ist eine krasse Verletzung der Gewaltenteilung und veranlasst nun eine solche Reaktion des Gesetzgebers. Für mich ist klar: Falls wir dieses Urteil in der Schweiz umsetzen – und selbst die Experten wissen nicht wie und raten zum Abwarten –, hat das eine verheerende Schwächung der direkten Demokratie und des Gesetzgebungsprozesses in unserem Parlament zur Folge. Das Gewaltenteilungsprinzip verhindert den Totalitarismus einer Instanz; dies kann die Exekutive betreffen, dies kann die Gesetzgebungsbehörde betreffen, dies kann aber auch die



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2024 • Siebente Sitzung • 05.06.24 • 08h15 • 24.053
Conseil des Etats • Session d'été 2024 • Septième séance • 05.06.24 • 08h15 • 24.053



Judikative betreffen. Es ist unter diesem Aspekt zu beachten, dass eine solche Kompetenzanmassung auch bei Gerichtsbehörden vorkommen kann und die Judikative davor nicht gefeit ist.

Nun, die Anhörungen der Experten waren durchaus aufschlussreich. Wenn nämlich ein Experte das gesagt hat, was Kollege Jositsch zitiert hat, dass dieser in diesem Bereich die Richter generell über die Politik stellt, dann zeigt dies die Problematik dieses Urteils gerade in klassischer Weise auf. Unter dem Gesichtspunkt der langen Amtsdauer und der fehlenden Angst um die Wiederwahl gesehen, braucht es uns hier drinnen nicht mehr. Es gibt dann andere Regierungssysteme, die besser geeignet sind, Gesetzgebungen zu machen. Bei jedem freiheitlich denkenden Bürger müssen hier die Alarmlampen auf Rot gehen, denn es gibt nun nach diesem Urteil ein System, mit dem Vereine, gemeint sind dahinterstehende NGO, Klagerechte und damit eine Macht erhalten, die Sie alle hier in diesem Rat nicht haben und die Ihnen nicht zustehen. Sie stehen vielmehr nur einer ausgewählten Gruppe von Organisationen zu, deren Voraussetzungen der EGMR im Urteil festgelegt hat. Diese Vereine sind aber nicht demokratisch legitimiert. Ich glaube, Sie, wir alle hingegen sind in gewissem Masse für eine gewisse Zeit demokratisch legitimiert.

Ich bitte Sie, die Erklärung der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates unverändert anzunehmen.

