



EGMR-Urteil "Klimaseniorinnen gegen die Schweiz" vom 9.4.2024

Fachliche Einschätzung des BAFU vom 13. Mai 2024

1 Ausgangslage

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Urteil vom 9. April 2024 festgestellt, dass die Schweiz die Artikel 6 (Recht auf ein faires Verfahren) und 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt hat.

Das vorliegende Dokument stellt die wichtigsten fachlichen Grundlagen im Zusammenhang mit dem Urteil dar und nimmt eine Einordnung vor. Die Einschätzung konzentriert sich auf die Begründung der Verletzung von Artikel 8.

2 Begründung des EGMR der Verletzung von Artikel 8 EMRK

Der EGMR stützt sein Urteil, dass die Schweiz Artikel 8 EMRK verletzt habe, auf drei wesentliche Punkte ab (vgl. Punkt 573 des Urteils).

- 1.) Die Schweiz habe es versäumt, ihre Begrenzung der Treibhausgasemissionen nachvollziehbar zu quantifizieren, sei dies durch ein Kohlenstoffbudget oder anderweitig.
- 2.) Die Schweiz habe, wie von ihr anerkannt, ihre bisherigen Ziele zur Reduktion der Treibhausgasemissionen nicht erreicht.
- 3.) Die Schweiz habe nicht rechtzeitig angemessene Massnahmen zur Erfüllung des im Pariser Abkommen festgelegten Reduktionsziels, zu dem sie sich verpflichtet hat, ergriffen und diese im Einklang mit dem Abkommen in ihre Gesetzgebung umgesetzt.

Der EGMR hat in seiner Beurteilung die Entwicklung der Schweizer Klimapolitik und -gesetzgebung grundsätzlich mitberücksichtigt, und zwar bis zum Stand am 14. Februar 2024. Insbesondere hat er das Klima- und Innovationsgesetz (KIG), das am 18. Juni 2023 von der Stimmbevölkerung angenommen wurde, einbezogen. Nicht mehr berücksichtigen konnte der Gerichtshof hingegen die Revision des CO₂-Gesetzes durch das Parlament am 15. März 2024, deren Referendumsfrist noch läuft.

3 Fachliche Beurteilung der drei Kritikpunkte

3.1 Fehlende Quantifizierung der Begrenzung der Treibhausgasemissionen durch ein Kohlenstoffbudget oder anderweitig

Ein Kohlenstoffbudget stellt eine Menge an CO₂ dar, die in einem bestimmten Zeitraum ausgestossen werden darf oder soll. Der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change; IPCC) verwendet solche globalen Budgetbetrachtungen in seinen Berichten, um zu verdeutlichen, welche Emissionsmenge zur Erreichung eines bestimmten Erwärmungsziels (z.B. 1,5 oder 2 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Temperaturniveau) noch zur Verfügung steht. Diese Betrachtungen sind wissenschaftlich etabliert. Eine Schwierigkeit ist die Verteilung auf einzelne Länder («fair share»). Der IPCC selbst anerkennt, dass die Aufteilung der globalen Budgets stark von Gerechtigkeitsüberlegungen und anderen Werturteilen abhängt. Dafür können verschiedene Kriterien verwendet und kombiniert werden, und jedes Land kann diese gewichten. Mögliche Kriterien sind beispielsweise die historische Verantwortung (in der Regel ausgedrückt in Form von in der Vergangenheit verursachten

Emissionen), aktuelle oder projizierte Emissionen, Pro-Kopf-Emissionen, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder Kosten für Klimaschutzmassnahmen.

Während der Verhandlungen zum Übereinkommen von Paris setzte sich die Schweiz für die Vereinbarung von Emissionsreduktionszielen ein, die jedem Land zugeteilt werden sollten. Dieser Ansatz wurde von der internationalen Gemeinschaft nicht übernommen. Entsprechend definiert das Übereinkommen von Paris keine exakten quantifizierten Emissionsreduktionsziele, und es schreibt den Vertragsparteien auch nicht vor, nationale Budgets festzulegen. Es sieht aber vor, dass die Länder sich Reduktionsziele setzen, die sich kontinuierlich verschärfen. Zudem muss jedes Land darlegen, weshalb es seinen national festgelegten Beitrag in Anbetracht seiner nationalen Gegebenheiten als fair und ehrgeizig ansieht. Entscheide der Vertragsparteienkonferenz geben zudem weitere Weisungen, was die nationalen Klimaziele berücksichtigen sollen. Beispielsweise, dass sie für 2035 an das Ziel angeglichen sein sollen, die Erderwärmung auf 1.5 Grad zu beschränken.

Die Schweiz hat sich in der Vergangenheit, in der geltenden Gesetzgebung und auch in den künftigen Gesetzgebungen, die am 1. Januar 2025 in Kraft treten (KIG und revidiertes CO₂-Gesetz), immer konkrete und nachvollziehbare Reduktionsziele gesetzt.

- Für die Jahre 2008-2012 galt ein Reduktionsziel von durchschnittlich minus 8 Prozent gegenüber 1990.
- Für 2020 galt ein Reduktionsziel von minus 20 Prozent gegenüber 1990 (nationales Ziel) sowie für die Periode 2013-2020 eine durchschnittliche Verminderung von 15,8 Prozent gegenüber 1990.
- Bis 2030 sollen die Emissionen gegenüber 1990 halbiert werden. Zudem sollen sie im Durchschnitt der Periode 2021-2030 um 35 Prozent gegenüber 1990 vermindert werden (revidiertes CO₂-Gesetz, national festgelegtes Reduktionsziel «NDC»).
- Bis 2050 sollen die Treibhausgasemissionen Netto-Null erreichen. Für 2040 gilt ein Zwischenziel von mindestens minus 75 Prozent gegenüber 1990, für die Periode 2031-2040 eine durchschnittliche Verminderung von mindestens 64 Prozent und für die Periode 2041-2050 eine durchschnittliche Verminderung von mindestens minus 89 Prozent gegenüber 1990.

Aus diesen Zielen ergibt sich letztlich ein Absenkpfad für die Treibhausgasemissionen, der transparent und nachvollziehbar ist. Zudem können die Ziele für die Jahre 2008-2012, für 2013-2020 sowie die Durchschnittsziele für 2021-2030, 2031-2040 und 2041-2050 direkt in ein Treibhausgasbudget, das in den jeweiligen Perioden zur Verfügung steht, umgerechnet werden. Bisher wurde bewusst darauf verzichtet, weil der Mehrwert gegenüber der Angabe in prozentualen Verminderungen gering ist. Zudem wird dies durch das Übereinkommen von Paris nicht eingefordert. Die EGMR anerkennt selbst, dass die Erstellung von Kohlenstoffbudgets nicht die einzige Methode zur Erfassung künftiger Emissionen ist.

Wenn man von den Treibhausgasemissionen gemäss Inventar vom 15.4.2024¹ ausgeht und die Emissionen jeweils linear in Richtung der Ziele für 2030, 2040 und 2050 (Netto-Null) fortschreibt, so ergibt sich für die Periode 2020-2050 ein Budget für rund 660 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten. Das entspricht etwa 0,13 Prozent des weltweiten Budgets, das für die Periode 2020-2050 noch zur Verfügung steht, wenn die weltweite Erwärmung mit 50 Prozent Wahrscheinlichkeit auf 1,5°C beschränkt werden soll.² Zum Vergleich: Der Anteil der Schweizer Bevölkerung an der Weltbevölkerung beträgt ca. 0,1 Prozent, ebenso der Anteil der Schweiz an den weltweiten CO₂-Emissionen.

Fazit: Die Schweiz hat bisher auf eine explizite Ausweisung von Treibhausgasbudgets verzichtet. Sie hat aber mit ihrer Gesetzgebung Reduktionsziele und einen Absenkpfad festgelegt, der eine Berechnung solcher Budgets zulässt.

¹ [Treibhausgasinventar der Schweiz \(admin.ch\)](#)

² Dieses Budget beträgt gemäss IPCC rund 500 Gt CO₂-Äquivalente, siehe [IPCC AR6 SYR SPM.pdf](#).

3.2 Verfehlung der bisherigen Klimaziele

Den internationalen Zielwert für die Periode 2008-2012 von durchschnittlich minus 8 Prozent gegenüber 1990 hat die Schweiz nicht nur erreicht, sondern sogar leicht übererfüllt.³ Auch die internationale Verpflichtung für die Periode 2013-2020 von durchschnittlich minus 15,8 Prozent gegenüber 1990 hat die Schweiz erfüllt.⁴ In beiden Fällen nutzte die Schweiz die Möglichkeit, auch die anrechenbare Senkenleistung aus Schweizer Wäldern und der CO₂-Speicherung in Schweizer Holzprodukten sowie Emissionsvermindierungen durch Projekte im Ausland zu berücksichtigen. Würde man nur die inländischen Verminderungen berücksichtigen, so hätte die Schweiz diese Ziele nicht erreicht. Diese Betrachtung ist aber letztlich irrelevant, weil die Schweiz die zulässigen Spielräume genutzt hat. Korrekt ist hingegen, dass die Schweiz ihr nationales Ziel für 2020 verfehlt hat. Die Verminderung 2020 betrug rund 19 Prozent gegenüber 1990, anstelle von 20 Prozent.⁵

Festzuhalten ist zudem, dass die Schweiz ihre Verpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll und auch dem Übereinkommen von Paris jederzeit eingehalten hat, in Bezug auf die Berichterstattungspflichten, oder die regelmässige Aktualisierung des NDC. Die Einhaltung der Verpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll hat die UNFCCC in ihrem Bericht vom 15. April 2024 auch offiziell bestätigt.⁶

Fazit: Die Schweiz hat ihr nationales Reduktionsziel für 2020 knapp verfehlt, ihre internationalen Verpflichtungen aber stets eingehalten. Diese Feststellung des Gerichts erfordert keine Massnahmen, weil sie sich auf die Vergangenheit bezieht.

3.3 Kein rechtzeitiges Ergreifen von Massnahmen

Diese Feststellung setzt an verschiedenen Punkten an. Gemäss Übereinkommen von Paris sollen die Vertragsparteien innerstaatliche Minderungsmaßnahmen ergreifen, um die Ziele dieser Beiträge zu erreichen. Einerseits hält das Urteil fest, dass die Schweiz in der Vergangenheit keine ausreichenden Massnahmen ergriffen und deshalb ihre Ziele verfehlt habe. Dies trifft, wie im vorherigen Absatz erläutert, nur bedingt zu, weil nur das nationale Ziel nicht erreicht wurde.

Der EGMR hebt zudem insbesondere die Regulierungslücke hervor, die aufgrund des Referendums und schliesslich der Ablehnung des totalrevidierten CO₂-Gesetzes im Juni 2021 entstanden sei. Weil Bundesrat und Parlament jedoch jeweils schnell reagiert haben, war immer ein lückenloser Rechtsrahmen sichergestellt. Nach der Ablehnung der Totalrevision des CO₂-Gesetzes hat das Parlament einerseits das bestehende CO₂-Gesetz bis 2024 verlängert, wobei auf zusätzliche Massnahmen verzichtet wurde. Andererseits hat der Bundesrat rasch eine neue Revision des CO₂-Gesetzes aufgegleist, die das Parlament am 15. März 2024 verabschiedet hat. Damit ist die Lücke bis 2030 nun geschlossen. Das Gesetz setzt stärker auf Verminderungen im Ausland als dies mit der abgelehnten Totalrevision erfolgt wäre. Das vom Parlament verabschiedete CO₂-Gesetz für die Zeit nach 2024 setzt andere Akzente als die abgelehnte Totalrevision. Bundesrat und Parlament haben damit dem Volksentscheid vom Juni 2021 Rechnung getragen.

Mit dem KIG ist nun zudem der Weg bis 2050 vorgespurt. Der EGMR hält fest, er hätte «Schwierigkeiten zu akzeptieren, dass die blosse gesetzgeberische Verpflichtung, "rechtzeitig" konkrete Maßnahmen zu ergreifen, wie sie im Klimagesetz vorgesehen ist, die Pflichten des Staates erfüllen würden. (...)». Dazu ist festzuhalten, dass das KIG Ziele und Zwischenziele bis 2050 festlegt. Und es legt ebenfalls fest, dass das CO₂-Gesetz jeweils in 10-Jahres-Schritten revidiert werden muss, um die entsprechenden Massnahmen festzulegen. Der erste Schritt ist mit der Revision des CO₂-Gesetzes für die Periode 2025-2030 getan. Die nächste Revision für die Periode 2031-2040 ist bereits in Planung; die zuständigen Verwaltungseinheiten des UVEK haben mit den konzeptionellen Arbeiten begonnen. Hinzu kommt, dass das Gesetz bereits eine Reihe von konkreten Massnahmen enthält.

³ [Überprüfung Ziel 2010 \(für die Jahre 2008–2012\) \(admin.ch\)](#)

⁴ [Überprüfung Ziel 2020 \(für die Jahre 2013–2020\) \(admin.ch\)](#)

⁵ [Überprüfung Ziel 2020 \(für die Jahre 2013–2020\) \(admin.ch\)](#)

⁶ Siehe hier: [tpr2023_CHE.pdf \(unfccc.int\)](#)

Fazit: Die Ablehnung der Totalrevision des CO₂-Gesetzes hat temporär zu Unsicherheiten bezüglich der Weiterführung der Klimapolitik geführt, zu einer eigentlichen Regulierungslücke mit fehlenden Reduktionszielen und -massnahmen ist es jedoch nicht gekommen. Mit der Verabschiedung der Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2024, sind die Massnahmen für die Halbierung der Emissionen bis 2030 definiert. Mit dem KIG verfügt die Schweiz über ein Rahmenwerk mit wissenschaftlich fundierten Zielen und einem klaren Plan bezüglich der Umsetzung.

4 Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens von Paris und Empfehlungen des IPCC

Das Übereinkommen von Paris bildet den Rahmen für die internationale Klimapolitik. Die Schweiz hat es 2017 ratifiziert und sich damit verpflichtet, einen Beitrag zur Erreichung von dessen Zielen zu leisten. In seinem Urteil nimmt der Gerichtshof ebenfalls Bezug zum Übereinkommen von Paris, und zwar in erster Linie zu Fragen der Verpflichtungen, Grundsätze und Methoden. Es ist aber wichtig zu beachten, dass er der Schweiz keine Verletzung der Verpflichtungen im Rahmen dieses Übereinkommens vorwirft, da diese Verpflichtungen ausschliesslich verfahrensrechtlicher Natur sind.

Ziel des Übereinkommens von Paris ist es, die globale Erwärmung auf maximal 2 und wenn möglich auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu beschränken. Die wissenschaftlichen Grundlagen zur Erreichung dieser Ziele, insbesondere die globalen notwendigen Emissionsvermindierungen, fasst der IPCC jeweils in seinen Sachstandsberichten zusammen. Das Übereinkommen von Paris enthält keine explizite Verpflichtung, diesen Zielen zu folgen, Artikel 4 Absatz 1 hält aber fest, dass die Vertragsparteien ihre Treibhausgasemissionen im Einklang mit den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen so absenken sollen, dass die weltweiten Treibhausgasemissionen in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts Netto-Null erreichen. Letztes Jahr haben die Vertragsparteien an der Klimakonferenz in Dubai (COP 28) zudem die Absicht bekräftigt, in ihren nächsten NDC ehrgeizige, wirtschaftsweite Emissionsreduktionsziele vorzulegen, die auf die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C ausgerichtet sind, und zwar auf der Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten. Insofern ist die Stossrichtung klar, dass sich die Vertragsparteien bei der Festlegung ihrer Zielsetzungen insbesondere an den Sachstandsberichten des IPCC ausrichten sollen, wenn sie einen Beitrag zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens leisten wollen.

Laut dem Übereinkommen von Paris sollten bei der Zielsetzung neben den Empfehlungen der Wissenschaft auch Gerechtigkeitsaspekte berücksichtigt werden. Dieser Punkt ist, wie in Ziffer 3.1 bereits erwähnt, nicht eindeutig bewertbar, und auch die Einschätzung, inwiefern ein nationales Ziel mit dem 1,5°-Ziel in Einklang ist, lässt sich nur unter Unsicherheit beurteilen. Die Schweiz hat sich aber bei ihren Zielsetzungen immer auf die aktuellen wissenschaftlichen Grundlagen bezogen. Mit dem Ziel, 2050 Netto-Null Treibhausgase zu erreichen dürfte sie beispielsweise sogar ambitionierter sein als die wissenschaftlichen Grundlagen. Deshalb besteht in diesem Bereich kein Handlungsbedarf.

5 Ausblick

Der EGMR lässt den Staaten einen weiten Ermessensspielraum bei der Umsetzung und macht in seinem Urteil keine Angaben dazu, welche Massnahmen die Schweiz seiner Ansicht nach ergreifen müsste. Es enthält keine Verpflichtungen zu gesetzlichen Reformen, die in der Schweiz durchgeführt werden müssen, und insbesondere nicht zur Festlegung der Mittel für die Umsetzung in der Schweiz. Die Festlegung der künftigen Massnahmen erfolgt im Rahmen der üblichen politischen Abläufe.

Aus Sicht des UVEK sind die Auswirkungen des Urteils auf die Klimapolitik der Schweiz gering. Das KIG regelt die nächsten Schritte. Die nächste wichtige Etappe ist die Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2030. Die Schweiz wird weiterhin über die Entwicklung ihrer Treibhausgasemissionen und den Kurs in Richtung der gesetzten Ziele berichten. Ob noch weitere Schritte notwendig sind, um das Urteil umzusetzen, muss eine vertiefte Analyse zeigen. Diese Arbeiten sind im Gang.

Schliesslich ist festzuhalten, dass sich die Weltgemeinschaft gegenüber dem Übereinkommen von Paris bisher zu Zielen verpflichtet hat, die das Klima um ca. 3 Grad Celsius gegenüber der vorindustriellen Zeit erwärmen würden. Die historischen kumulierten CO₂-Emissionen machen bereits etwa vier Fünftel des

gesamten Kohlenstoffbudgets für eine 50-prozentige Wahrscheinlichkeit der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C aus. Das Ambitionsniveau muss also weltweit deutlich gestärkt werden, um näher an das 1,5-Grad-Ziel heranzukommen.

**KEIN
ORIGINAL**