AJP/PJA 9/2016

Ist das Schweizer Klimaziel verfassungskonform?

Auf der Basis eines Gutachtens im Auftrag von Greenpeace Schweiz

Cordelia Bähr*

Ursula Brunner**

Das Bezirksgericht Den Haag hat die Niederlande letztes Jahr verpflichtet, seine Treibhausgas-Emissionen (THG-Emissionen) bis 2020 gegenüber dem Referenzjahr 1990 um mindestens 25 % statt wie geplant um 17 % zu senken. Der Standard, den die Regierung mindestens einzuhalten habe, um die niederländische Bevölkerung vor schweren und irreversiblen Folgen des Klimawandels adäquat zu schützen, sei eine maximale Klimaerwärmung von 2 °C. Dieses Ziel verlange gemäss dem Stand der Wissenschaft von den industrialisierten Staaten eine THG-Reduktion von mindestens 25 % bis 2020. Dieser Entscheid war Anlass für einen Gutachtensauftrag zur Situation in der Schweiz. Im vorliegenden Beitrag wird ausgeführt, inwiefern das Schweizer Klimaziel einer THG-Reduktion von lediglich 20 % die Bundesverfassung (Vorsorgeprinzip und Recht auf Leben) verletzt.

L'année passée, le tribunal d'arrondissement de la Haye a obligé les Pays-Bas à réduire jusqu'en 2020 leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 25 %, au lieu des 17 % prévus, par rapport à l'année de référence 1990. Afin de protéger la population des Pays-Bas de manière adéquate contre des effets graves et irréversibles des changements climatiques, le gouvernement doit au moins respecter un standard correspondant à un réchauffement climatique de 2 °Celsius au maximum. Selon l'état de la science, ce but requiert des nations industrialisées une réduction des GES d'au moins 25 % d'ici à l'an 2020. Cette décision a été l'occasion de demander une expertise sur la situation en Suisse. La présente contribution met en évidence dans quelle mesure l'objectif climatique de la Suisse, qui ne vise qu'une réduction des GES de 20 %, viole la Constitution fédérale (principe de précaution et droit à la vie).

Inhaltsübersicht

I. Einleitung
II. Das 1,5/2-Grad-Ziel der Vereinten Nationen
III. Emissionsreduktionsziel der Schweiz
  A. Nationale und internationale Vorgaben
  B. Vorsorgeprinzip
  C. Recht auf Leben (Art. 10 Abs. 1 BV)
IV. Ergebnis

I. Einleitung

Ein Scheitern im Klimaschutz wird im Global Risks Report 2016 als das globale Risiko mit der potenziell verheerendsten Auswirkung und zugleich mit einer der höchsten Eintretenswahrscheinlichkeiten klassifiziert.[1] Trotz der schon länger bestehenden grossen Klarheit zu den Ursachen und Folgen des Klimawandels sind derzeit nicht nur die aktuellen, sondern auch die von den Staaten zugesagten Emissionsreduktionen für die Zeit nach 2020 offensichtlich ungenügend: Diese führen bis 2100 bestenfalls zu einer sich verheerend auswirkenden Erderwärmung von 2,7 Grad gegenüber vorindustrieller Zeit.[2] In der Schweiz ist die Jahresdurchschnittstemperatur bis 2011 bereits um 1,7 Grad angestiegen.[3]

Vor diesem Hintergrund haben die niederländische Stiftung *Urgenda* sowie 886 niederländische Bürger Klage gegen die Niederlande erhoben mit dem Ziel, eine Verschärfung der Klimapolitik auf rechtlichem Weg zu erzwingen. Das Bezirksgericht Den Haag hat die Klage am 24. Juni 2015 gutgeheissen und die Niederlande verpflichtet, seine Treibhausgas-Emissionen (THG-Emissionen) bis 2020 um mindestens 25 % gegenüber dem Jahr 1990 zu senken – statt wie geplant um 17 %.[4] Damit legte es auch den Standard fest, den die Regierung mindestens einzuhalten hat, um die Bevölkerung und die Umwelt nach niederländischem Recht adäquat zu schützen: die Einhaltung des 2-Grad-Ziels (II.).[5] *Urgenda* rügte explizit

* Cordelia Christiane Bähr, lic. iur., LL.M. Public Law (LSE), Rechtsanwältin, Zürich.

** Ursula Brunner, Dr. iur. Dr. h.c., Rechtsanwältin, Zürich.

1 World Economic Forum, The Global Risks Report 2016, 11. A., Internet: http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf (Abruf 24.8.2016), Diagramm 1.

2 Climate Action Tracker, Climate pledges will bring 2.7 °C of warming, potential for more action, 8.12.2015, Internet: http://climateactiontracker.org/news/253/Climate-pledges-will-bring-2.7C-of-warming-potential-for-more-action.html (Abruf 24.8.2016).

3 BAFU/MeteoSchweiz, Klimaänderung in der Schweiz, Indikatoren zu Ursachen, Auswirkungen, Massnahmen, Umwelt-Zustand Nr. 1308, 2013, 9.

4 Bezirksgericht Den Haag, C/09/456689 / JA ZA 13-1396, 24.6.2015, Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands, Internet: http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196 (Abruf 24.8.2016) (noch nicht rechtskräftig; zit. Urgenda-Urteil).

5 Jolene Lin, The First Successful Climate Negligence Case: A Comment on Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment) 2015, Ziff. 5.

und erfolgreich auch das staatliche Versäumnis, dem Klimawandel innert nützlicher Frist, also bis 2020, angemessen vorzubeugen.[6] Das Gegenargument der *«minor contribution»* liess das Bezirksgericht Den Haag nicht gelten: Auch kleine Länder hätten im grösstmöglichen Umfang Massnahmen zur Reduktion von THG-Emissionen zu ergreifen, denn zusätzlich emittierte Tonne CO_2 wirke sich auf das Klima aus.[7] Dieser Entscheid des Bezirksgerichts Den Haag hat international eine Welle ähnlicher Klimaklagen ausgelöst.[8]

Der Entscheid des Bezirksgerichts Den Haag wie auch die international zunehmenden Bestrebungen, den Klimawandel rechtlich zu erfassen[9], legen es nahe, nach der Verfassungskonformität des aktuellen Schweizer Klimaziels zu fragen. Die Schweiz hat sich in Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz[10] als Ziel bis 2020 eine Reduktion der THG um 20% gegenüber 1990 gesetzt. Der Bundesrat könnte dieses Reduktionsziel zwar gemäss Art. 3 Abs. 2 CO_2-Gesetz in eigener Kompetenz bis auf 40% gegenüber 1990 erhöhen, dies aber nur *«im Einklang mit internationalen Vereinbarungen»*. Im Parlament herrschte das Verständnis[11], dass damit die Kompetenz des Bundesrates an den Abschluss entsprechender internationaler Abkommen geknüpft ist. Solche sind bisher nicht zustande gekommen.

Die Prüfung der Verfassungskonformität des Schweizer Klimaziels für die Zeit bis 2020 bedingt, vorab zu klären, welche Reduktionsanstrengungen aus internationaler und wissenschaftlicher Perspektive bis 2020 überhaupt geboten sind (II.). Hierbei spielen das Reduktionsziel der Vereinten Nationen um 1,5 bzw. 2 Grad («1,5/2-Grad-Ziel») und die wissenschaftlichen Arbeiten des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) eine entscheidende Rolle. Das IPCC ist zugleich zwischenstaatlicher Ausschuss mit 195 Mitgliedstaaten und wissenschaftliches Gremium. Es trägt die Ergebnisse tausender Studien zusammen und bewertet diese aus kritischer wissenschaftlicher Sicht in seinen regelmässig erscheinenden Sachstandsberichten, denen alle Mitgliedsstaaten des IPCC zustimmen müssen, weshalb ihnen ein besonderes Gewicht zukommt.[12]

Vor diesem Hintergrund wird die Frage beantwortet, wie sich eine Diskrepanz zwischen Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz einerseits und dem aus internationaler sowie wissenschaftlicher Perspektive Gebotenen andererseits auswirkt (III.). Wir prüfen Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz insbesondere auf seine Übereinstimmung mit dem Vorsorgeprinzip und dem Recht auf Leben (Art. 10 Abs. 1 BV).

II. Das 1,5/2-Grad-Ziel der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen wollen eine «gefährliche, menschenverursachte Störung des Klimasystems» verhindern. 197 Vertragsparteien (196 Staaten sowie die Europäische Union) haben dieses Ziel in Art. 2 der UN-Klimarahmenkonvention (engl.: United Framework Convention on Climate Change [UNFCCC][13] vom 9. Mai 1992) festgeschrieben. 2009 kamen sie überein, dass eine solche «gefährliche Störung des Klimasystems» bei einer Erderwärmung über 2 Grad Celsius vorliege, und haben dieses sog. 2-Grad-Ziel seither in mehreren Beschlüssen festgehalten.[14] Die Schweiz hat dieses Ziel als Vertragsstaat anerkannt und in Art. 1 Abs. 1 CO_2-Gesetz festgehalten.

Das 2-Grad-Ziel basierte dabei auf Aussagen des IPCC im Fourth Assessment Report 2007, wonach ein Temperaturanstieg bis 2 Grad einigermassen kontrollierbar ist, ein solcher von über 2 Grad gegenüber vorindustrieller Zeit hingegen eine gefährliche und irreversible Klimaänderung bedeutet, die Mensch und Umwelt gefährdet.[15] Heute beurteilt das IPCC die Stressfähigkeit des Klimasystems als eher geringer und damit die Tole-

---

6 Spätere Klimaziele hat Urgenda nicht angefochten, siehe Lin (FN 5), Ziff. 3.

7 Urgenda-Urteil (FN 4), N 4.79.

8 Megan Darby, Around the world in 5 climate change lawsuits, After a landmark ruling calls on the Netherlands to make deeper emissions cuts, where next for climate litigation?, 2015, Internet: www.climatechangenews.com/2015/07/08/around-the-world-in-5-climate-change-lawsuits/ (Abruf 22.7.2016).

9 Vgl. Antonio Benjamin/Michael Gerrard/Toon Huydecoper et al., Oslo Principles on Global Climate Change Obligations, Den Haag 2015.

10 Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO_2-Emissionen (CO_2-Gesetz; SR 641.71).

11 Votum Martin Bäumle für die UREK-N, AB 2010 N 601; Votum Doris Leuthard, AB 2011 S 130.

12 IPCC, Organization, Internet: www.ipcc.ch/organization/organization.shtml (Abruf 22.7.2016).

13 Deutsche Fassung: SR 0.814.01.

14 Conference of the Parties to the UNFCCC, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, Decision 1/CP.16, 2010b, Ziff. 4; Conference of the Parties to the UNFCCC, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session, 2010a; Conference of the Parties to the UNFCCC, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Decision 1/CP.17, 2011.

15 IPCC, Climate Change 2007: Synthesis Report, 2007, 51; vgl. Conference of the Parties to the UNFCCC (FN 14), Decision 1/CP.16.

ranzgrenze als früher erreicht.[16] Deshalb haben die Vertragsstaaten im Dezember 2015 mit dem Übereinkommen von Paris das Ziel, eine *«gefährliche Störung des Klimasystems»* zu verhindern, neu definiert. So soll die globale durchschnittliche Erwärmung der Erdatmosphäre im Vergleich zur vorindustriellen Zeit auf *«deutlich unter 2 Grad Celsius»* gehalten werden. Es sollen Anstrengungen unternommen werden, die Erwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a Pariser Übereinkommen[17]), denn erhebliche Risiken, die auch bei einer Erwärmung von 2 Grad Celsius zu erwarten sind,[18] wären bei einer Erwärmung um maximal 1,5 Grad reduziert.[19]

Um das 2-Grad-Ziel mindestens *«likely»* (d.h. mit Wahrscheinlichkeit von 66–100 %[20]) einhalten zu können, darf gemäss dem IPCC im Jahr 2100 die THG-Konzentration *450 ppm* nicht übersteigen.[21] Entwickelte Länder wie die Schweiz (sog. Annex I-Staaten) haben dazu bis zum Jahr 2020 ihre THG-Emissionen *um 25–40 %* gegenüber dem Jahr 1990 zu reduzieren.[22] Dies geht aus Berechnungen des IPCC[23] hervor, die auch die Schweiz anerkannt hat.[24] Noch hat der IPCC nicht definiert, welche Reduktionsleistung zur Einhaltung eines 1,5-Grad-Ziels geboten ist. Die Vertragsstaaten der UNFCCC haben das IPCC deshalb aufgefordert, bis 2018 einen entsprechenden Spezialbericht auszuarbeiten.[25] Der Bundesrat hielt allerdings gestützt auf wissenschaftliche Studien bereits 2009 fest, dass für eine THG-Konzentration im Jahr 2100 von 400 ppm eine Reduktion der THG-Emissionen der Industrieländer *um 40 %* bis 2020 notwendig ist.[26]

Entscheidend für die Einhaltung mindestens des 2-Grad-Ziels ist nicht nur der Umfang der globalen Emissionsreduktion, sondern auch die Geschwindigkeit der Absenkung.[27] Verschiebt man die geforderten Emissionsreduktionsanstrengungen ganz oder teilweise auf später, ergeben sich gemäss dem *United Nations Environment Programme* (UNEP) gewichtige gesellschaftliche und ökonomische Nachteile: Später müssen in kürzerer Zeit viel mehr Emissionen reduziert werden, was die Freiheit bei der Wahl der Reduktionsmassnahmen reduziert und die Kosten erhöht.[28] Insbesondere steigt gemäss dem IPCC auch das Risiko, das 2-Grad-Ziel nicht zu erreichen, erheblich.[29] Dies gilt erst recht für ein 1,5-Grad-Ziel: *«The window for achieving this goal is small and rapidly closing.»*[30]

III. Emissionsreduktionsziel der Schweiz

A. Nationale und internationale Vorgaben

Wie erwähnt hat die Schweiz nach Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz die THG bis zum Jahr 2020 um 20 % gegenüber dem Jahr 1990 zu senken. Diese Zielsetzung stimmt nicht mit dem 2-Grad-Ziel überein[31], schon gar nicht mit einem 1,5-Grad-Ziel, welches wie dargelegt bis 2020 eine THG-Reduktion um 40 % erfordern würde. Die Diskrepanz besteht möglicherweise auch in Hinblick auf das Reduk-

16 IPCC, Climate change 2014, Synthesis report, Geneva, Switzerland, 73.

17 Conference of the Parties to the UNFCCC, Adoption of the Paris Agreement, Decision 1/CP.21, FCCC/CP/2015/10/Add.1, Dezember 2015.

18 IPCC, Climate Change 2014 Synthesis Report, Summary for Policymakers, 2014 (zit. IPCC 2014), 19.

19 Carl-Friedrich Schleussner/Tabea K. Lissner/Erich M. Fischer et al., Differential climate impacts for policy-relevant limits to global warming: The case of 1.5 °C and 2 °C. Briefing Note, 2015, Internet: http://climateanalytics.org/files/1p5impacts_briefing_esdd_20151116.pdf (Abruf 22.7.2016).

20 Michael D. Mastrandrea/Christopher B. Field/Thomas F. Stocker et al., Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties, 2010, Internet: https://www.ipcc.ch/pdf/supporting-material/uncertainty-guidance-note.pdf (Abruf 24.8.2016) (zit. Mastrandrea et al.), 3.

21 IPCC 2014 (FN 18), 20; aktuell beträgt die THG-Konzentration 403.57 ppm (Messung vom Juni 2016), vgl. Ed Dlugokencky/Pieer Tans, NOAA/ESRL, Recent Global CO2, 04/06/2015, Internet: http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/global.html#global_data (Abruf 10.8.2016).

22 Vgl. Art. 3.1 UNFCCC und Art. 4.4 Pariser Übereinkommen. Entwickelte Staaten erklären, dass sie im Kampf gegen den Klimawandel eine Führungsrolle übernehmen.

23 Sujata Gupta/Dennis A. Tirpak/Nicolas Burger et al., Policies, Instruments and Co-operative Arrangements, in: Metz/Davidson/Bosch/Dave/Meyer (Hrsg.), Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change, Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge und New York, Internet: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg3_report_mitigation_of_climate_change.htm (Abruf 24.8.2016) (zit. Gupta et al.), 776, Kasten 13.7.

24 Conference of the Parties to the UNFCCC (FN 13), Decision 1/CMP.6; vgl. auch BBl 2009 7433, 7446, sowie BBl 2011 2075, 2130.

25 Conference of the Parties to the UNFCCC (FN 17), paragraph 21.

26 BBl 2009 7433, 7446 f.

27 Andrea Burkhardt/Jürg Bally/Barbara Nägeli, in: Brigitta Kratz/Michael Merker/Renato Tami/Stefan Rechsteiner/Kathrin Föhse (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Bern 2016, Art. 1 CO_2-Gesetz N 12.

28 UNEP, Emissions Gap Report 2014, Executive Summary Ziff. 3.

29 IPCC 2014 (FN 18), 24; UNEP (FN 28), Ziff. 3.

30 Joeri Rogelj/Gunnar Luderer/Robert C. Pietzcker et al., Energy system transformations for limiting end-of-century warming to below 1.5 °C, Nature Climate change 6/2015, 519.

31 So explizit bereits das OcCC: Organe consultatif sur les changements climatiques, Klimaziele und Emissionsreduktion, Eine Analyse und politische Vision für die Schweiz, Bern 2012, 5.

tionsziel, das von der Schweiz für 2050 in Aussicht gestellt wird: Dieses soll 70–85 %[32] betragen, während das IPCC für die Einhaltung des 2-Grad-Ziels einen Reduktionsbedarf von 80–95 % berechnete.[33] Aus juristischer Sicht ist die − bewusst − ungenügende Zielsetzung der Schweiz dabei in erster Linie ein *nationales Problem,* insbesondere vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips (III.B.) und des Rechts auf Leben (III.C). Trotzdem wird nachfolgend auch die völkerrechtliche Sicht auf das Schweizer Klimaziel kurz dargestellt.

Auf zwischenstaatlicher Ebene sind die Artikelentwürfe zur Staatenverantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Handlungen zu beachten[34], welche das für alle Staaten verbindliche Völkergewohnheitsrecht abbilden. Eine völkerrechtswidrige Handlung liegt vor, wenn ein Staat durch eine Unterlassung oder Handlung internationale Pflichten verletzt. Eine solche Pflichtverletzung kann sich aus Art. 4.2 i.V.m. Art. 2 UNFCCC und der sog. *«no-harm rule»* ergeben. Aus beiden fliessen THG-Reduktionspflichten:

So haben Annex I-Staaten wie die Schweiz gemäss Art. 4.2 UNFCCC Massnahmen zu ergreifen, um ihre THG-Emissionen zu reduzieren. Im Zusammenspiel mit Art. 2 UNFCCC erblicken einige Autoren darin eine für diese Staaten verbindliche, am 2-Grad-Ziel orientierte Reduktionsverpflichtung.[35] Auch das neue Ziel, die Erderwärmung auf *«deutlich unter»* 2 Grad zu begrenzen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a Pariser Übereinkommen), könnte in diesem Sinne verstanden werden (Art. 18 Bst. a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge).[36] Die zum Völkergewohnheitsrecht zählende «no-harm rule» verpflichtet sodann jeden Staat, anderen Staaten keine Umweltschäden zuzufügen.[37] Der anzuwendende Sorgfaltsstandard[38] orientiert sich wohl ebenfalls mindestens am 2-Grad-Ziel.[39]

B. Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip ist ein tragendes umweltrechtliches Grundprinzip.[40] Es ist immer zu beachten, wenn es den Menschen[41] in seiner Umwelt zu schützen gilt,[42] es hat sich aber auch in weiteren Gebieten durchgesetzt, wie dem Gesundheitsbereich.[43] Es ist in Art. 74 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. mit Art. 74 Abs. 1 BV verankert, wonach der Bund dafür sorgt, dass schädliche oder lästige Einwirkungen auf den Menschen und seine natürliche Umwelt vermieden werden.[44] Gestützt auf das Vorsorgeprinzip hat der Bund im Klimabereich auch präventiv dafür zu sorgen, dass schädliche Folgen der Klimaerwärmung für den Menschen durch übermässige THG-Emissionen vermieden werden.

Das Vorsorgeprinzip bedeutet nicht, dass sämtliche erdenkbaren Risiken vermieden werden müssen. Vielmehr ist unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) ein vernünftiges Verhältnis zwischen den aufgewendeten Mitteln und dem zu vermeidenden Risiko anzustreben.[45] Das Bundesgericht entwickelte in einem Entscheid betreffend das Kernkraftwerk Mühleberg folgende Risiko-Abstufungen[46]:

1. Einwirkungen oder Risiken, die *absolut unzulässig* sind und nicht bewilligt werden können (z.B. grenzüberschreitende Emissionen).

---

32 BAFU, Schweiz will Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50 Prozent senken, Februar 2015, Internet: http://www.bafu.admin.ch/klima/03449/12696/index.html?lang=de&msg-id=56394 (Abruf 22.7.2016).

33 Gupta et al. (FN 23), 776.

34 Englisch: «Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts».

35 Christina Voigt, State Responsibility for Climate Change Damages, Nordic Journal of International Law 1/2008, 1 ff., 6; Jacob David Werksman, Could a Small Island Successfully Sue a Big Emitter? Pursuing a Legal Theory and a Venue for Climate Justice, in: Michael B. Gerrard/Gregory E. Wannier (Hrsg.), Threatened Island Nations, Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate, Cambridge 2013, 409 ff., 416; Detlef Sprinz/Steffen Von Bünau, The Climate Compensation Fund for Climate Impacts, Weather, Climate, and Society 5:210-220 2013, 210 ff., 212.

36 Daran ändert Paragraph 51 des Beschlusses zum Übereinkommen von Paris betreffend Ausschluss von Haftung und Entschädigung nichts, bezieht sich dieser doch ausschliesslich auf Art. 8 (Warsaw International Mechanism for Loss and Damage) dieses Übereinkommens, vgl. Conference of the Parties to the UNFCCC (FN 17).

37 Vgl. Robert V. Percival, International responsibility and liability, in: Shawkat Alam/Jahid Hossain Bhuiyan/Tareq M.R. Chowdhury/Erika J. Techera (Hrsg.), Routledge Handbook of International Environmental Law, Abingdon 2013, 681 ff., 684; die «no-harm rule» geht auf die Trail Smelter Arbitration zurück, vgl. Trail smelter case (United States, Canada), 04/16/1938 und 03/11/1941.

38 Marte Jervan, The Prohibition of Transboundary Environmental Harm. An Analysis of the Contribution of the International Court of Justice to the Development of the No-harm Rule, PluriCourts Research Paper No. 14–17 2014, 62 f.

39 Roda Verheyen, Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility, Leyden 2005, 191.

40 BSK BV-Alain Griffel, Art. 74 N 18 und 32, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV-Verfasser).

41 BSK BV-Griffel (FN 40), Art. 74 N 24, 25 und 42.

42 Ursula Marti, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, Am Beispiel der internationalen, europäischen und schweizerischen Rechtsordnung, Genf 2011, 149.

43 Marti (FN 42), 149.

44 Vgl. auch Griffel (FN 40), Art. 74 N 33.

45 BGE 131 II 431 E. 4.1 (= URP 2005, 330 ff.).

46 BGE 139 II 185 E. 11.3.

2. Einwirkungen und Risiken, die *mittels immissions- oder risikoreduzierenden Massnahmen einzuschränken* sind, wenn sie mit dem Betrieb der Anlage unter allen Aspekten (technisch, betrieblich, wirtschaftlich) vereinbar sind.
3. Risiken, die *in Kauf zu nehmen* sind, namentlich wenn später noch Massnahmen möglich sind, welche die Gefährdungen wirksam begrenzen können, sollten sie sich dereinst realisieren; ein Null-Risiko ist nicht geboten.

Das Klima ist zwischenzeitlich anerkanntermassen einer der am besten erforschten und dokumentierten Umweltbereiche und bietet mindestens im europäischen politischen Kontext kaum mehr Raum für das Vorbringen wissenschaftlicher Unsicherheit.[47] Der menschliche Einfluss auf das Klimasystem ist klar.[48] Ohne zusätzliche Massnahmen ist es *«more likely than not»,* dass die Erderwärmung bis zum Ende des 21. Jahrhunderts 4 Grad übersteigen wird – eine Erwärmung, die mit hoher Wahrscheinlichkeit schwerwiegende, weit verbreitete und irreversible Folgen haben würde.[49] Das in Art. 3 Abs. 3 UNFCCC festgeschriebene Vorsorgeprinzip haben die Vertragsparteien im Übereinkommen von Paris nicht wiederholt: *«Climate change is no longer a matter of precaution but one of prevention – preventing an acknowledged risk.»*[50] Entsprechend gut abgestützt lassen sich denn auch (verhältnismässige) gesetzgebende Massnahmen zum Klimaschutz rechtfertigen[51] bzw. lässt sich eine Pflicht zu präventivem Handeln begründen.[52]

Die Abstufung, die das Bundesgericht im Fall Kernkraftwerk Mühleberg angewendet hat, lassen sich auf den Klimabereich übertragen:

1. Als *«absolut unzulässig»* müssen *mindestens Risiken* erachtet werden, die mit der *Nicht-Einhaltung des 2-Grad-Ziels* einhergehen. Das Vorsorgeprinzip verlangt also *mindestens* das ernsthafte Verfolgen des international schon lange anerkannten, auf umfangreichen wissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden 2-Grad-Ziels – wenn nicht des 1,5-Grad-Ziels (II.). Dies bedingt bis 2020 eine Senkung der schweizerischen THG-Emissionen um *mindestens* 25 %(−40 %) gegenüber 1990.[53]
2. *Risiken des Klimawandels, die weiterhin bestehen,* obwohl das 2-Grad-Ziel ernsthaft verfolgt wird, sind *ebenfalls vorsorglich einzuschränken, soweit verhältnismässig*.[54]
3. Können diese Risiken nicht mehr mit verhältnismässigen Mitteln eingeschränkt werden, sind sie als *in Kauf zu nehmende Risiken* einzustufen, denen mit den Mitteln der Anpassung («Adaptation») an den Klimawandel begegnet werden muss. Die Adaptation hat *gleichzeitig* mit der Abschwächung des Klimawandels durch THG-Emissionsreduktionen («Mitigation») zu erfolgen.

Versteht man das Vorsorgeprinzip als Entscheidungsregel für die gesetz- und verordnungsgebende Behörde[55] und in Fällen gesicherter wissenschaftlicher Kenntnisse zugleich als eine Pflicht zu präventivem Handeln[56], hätten Bundesrat (Art. 181 BV) und Parlament (Art. 163 ff. BV) gestützt auf dieses Prinzip in Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz für das Jahr 2020 ein Reduktionsziel mindestens im Rahmen von 25–40 % gegenüber 1990 vorschlagen bzw. festlegen müssen.

Fazit: Die aktuelle Rechtsetzung ist verfassungswidrig, weil sie das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 74 BV nicht beachtet.[57]

C. Recht auf Leben (Art. 10 Abs. 1 BV)[58]

Das Recht auf Leben schützt den Zustand des Lebendigseins.[59] Als Beeinträchtigung gilt nicht nur die Tötung,

---

47 Veerle Heyvaert, Governing Climate Change: Towards a New Paradigm for Risk Regulation, The Modern Law Review 6/2011, 817 ff., 833.

48 IPCC 2014 (FN 18), 2.

49 IPCC 2014 (FN 18), 18 f.

50 Jorge E. Viñuales, The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (Part I of III), Blog of the European Journal of International Law, Februar 2016.

51 Cordelia C. Bähr, Greenhouse Gas Taxes on Meat Products: A Legal Perspective, Transnational Environmental Law 1/2015, 153 ff., 172.

52 Vgl. Marti (FN 42), 35.

53 Gupta et al. (FN 23), 776, Kasten 13.7.

54 Vgl. auch BGE 131 II 431 E. 4.1 (= URP 2005, 330 ff.). Weil im Kontext des Klimaschutzes nicht nur anlagenspezifische Massnahmen zu ergreifen sind, ist nach deren Verhältnismässigkeit zu fragen, statt primär zu prüfen, ob nach Art. 11 Abs. 2 USG weitere Massnahmen «technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar» sind.

55 BSK BV-Griffel (FN 40), Art. 74 N 32.

56 Vgl. Marti (FN 42), 35.

57 Vgl. Marti (FN 42), 162.

58 Der vorliegende Artikel beschränkt sich darauf, das Schweizer Klimaziel an der Bundesverfassung zu messen, und setzt sich mit den relevanten Bestimmungen von Art. 2 und 8 EMRK nicht näher auseinander. Die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum Schutz der Umwelt beleuchtet ausführlich Katharina Braig, Umweltschutz durch die Europäische Menschenrechtskonvention, Basel 2013. Generell verpflichtet der EGMR die Staaten, im Umgang mit gefährlichen Aktivitäten frühzeitig für die Einhaltung der Konventionsgarantien zu sorgen, und nicht erst bei erfolgter, potenziell irreversibler Gesundheitsschädigung zu handeln (Braig, 201 ff., sowie unten FN 85); ausserdem zeigt sich der EGMR im Umweltbereich zunehmend flexibel (Braig, 222).

59 BSK BV-Tschentscher (FN 40), Art. 10 N 9.

sondern bereits die Gefährdung des Lebens.[60] Das Recht auf Leben enthält staatliche Schutzpflichten, und dies auch in Fällen, in denen das Leben durch Naturkatastrophen gefährdet wird.[61] Damit staatliche Schutzpflichten tatsächlich zum Tragen kommen, muss eine konkrete Grundrechtsbeeinträchtigung entweder bereits (d.h. mindestens eine Gefährdung des Lebens) vorliegen oder aber mindestens mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen.[62]

Mit dem Klimawandel drohen vielerlei Gefährdungen des Lebens, namentlich aufgrund von Hitzeperioden[63], Hochwassern[64], Erdrutschen, schmelzendem Permafrost und damit einhergehenden Felsstürzen und Murgängen[65], Beeinträchtigungen der Wasser-, Boden- und Luftqualität[66] sowie der Ausbreitung von Schadorganismen, Krankheiten[67] etc. Solche Gefährdungen haben sich in der Vergangenheit insbesondere im Gefolge von Hitzeperioden bereits verwirklicht. So führte in der Schweiz der Hitzesommer 2003 zu fast 1'000 zusätzlichen Todesfällen.[68] In Europa sind im Sommer 2003 rund 70'000 mehr Menschen gestorben als üblicherweise im gleichen Zeitraum.[69] Auch im Hitzesommer 2015 waren im Juli in der Schweiz mindestens 267 zusätzliche Todesfälle gegenüber dem Durchschnittswert der Vorjahre in dieser Periode zu verzeichnen.[70] Dass diese Todesfälle auf die menschenverursachte Klimaerwärmung zurückzuführen sind, ist gemäss dem IPCC *«likely»*: *«The 2003 heat wave was one such record event; therefore, the probability that particular heat wave can be attributed to climate change is 75% or more, and on this basis it is likely the excess mortality attributed to the heat wave (about 15,000 deaths in France alone […]) was caused by anthropogenic climate change.»*[71] Der Zusammenhang zwischen erhöhter Mortalität und klimawandelbedingten Hitzetagen wurde in einer vor kurzem erschienen Studie erneut bestätigt[72] und lässt sich auch dem Diagramm 1 auf folgender Seite entnehmen.

Sommer wie 2003 und 2015 werden sich immer öfter wiederholen.[74] Steigt die Temperatur um 4 Grad, wird sich die Zahl der über 25 Grad warmen Tage gar auf bis zu 100 Tage pro Jahr verdreifachen[75], mit entsprechenden Mortalitätsfolgen.

Die Todesfälle sind nicht zufällig über die Bevölkerung verteilt, sondern treten deutlich gehäuft bei älteren Menschen auf.[76] Das IPCC hält fest: *«The extreme heat wave in Europe in 2003 led to numerous epidemiological studies. Reports from France […] concluded that most of the extra deaths occurred in elderly people (80% of those who died were older than 75 years).»*[77] Innerhalb dieser Altersgruppe sind Frauen noch stärker betroffen als Männer,[78] und Frauen mit Atemwegserkrankung stärker

---

60 BSK BV-Tschentscher (FN 40), Art. 10 N 10; Markus Schefer, Beeinträchtigung von Grundrechten, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII-2, Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg 2007, 141, 159.

61 BSK BV-Tschentscher (FN 40), Art. 10 N 18.

62 BSK BV-Waldmann (FN 40), Art. 35 N 43.

63 BAG und BAFU, Schutz bei Hitzewelle, Vorsorge treffen – Todesfälle verhindern, Bern 2007, 1; Erich Fischer, Hitzetage zu mehr als der Hälfte wegen des Klimawandels, 2015, Internet: https://www.ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2015/04/hitzetage-zu-mehr-als-der-haelfte-wegen-des-klimawandels.html (Abruf 22.7.2016).

64 BAFU, Der Klimawandel ist bereits sichtbar, 2015, Internet: www.bafu.admin.ch/klima/13805/15238/15359/index.html?lang=de (Abruf 22.7.2016).

65 BAFU, Naturgefahren und Klimawandel, 2009, Internet: http://www.bafu.admin.ch/naturgefahren/14186/14800/15592/index.html?lang=de (Abruf 24.8.2016).

66 BAFU (FN 64).

67 BAFU (FN 64).

68 BAG und BAFU (FN 63), 1.

69 Spiegel online, Statistik-Studie: Hitze-Sommer 2003 hat 70'000 Europäer getötet, 2007, Internet: http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/statistik-studie-hitze-sommer-2003-hat-70-000-europaeer-getoetet-a-473614.html (Abruf 22.7.2016).

70 Thomas Münzel, Allein im Juli gab es in der Schweiz rund 300 Hitzetote, Der Landbote, 12. August 2015, Internet: http://www.landbote.ch/nebenregional/standard/Allein-im-Juli-gab-es-in-der-Schweiz-rund-300-Hitzetote/story/22926606 (Abruf 6.9.2016); vgl. auch Bundesamt für Statistik BFS, Mehr Todesfälle bei den älteren Menschen wegen Grippewelle und Hitzesommer, 25.2.2016, Internet: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=10700 (Abruf 24.8.2016).

71 IPCC, Climate Change 2014, Impacts, Adaptation, and Vulnerability: Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, New York 2014, 720.

72 Daniel Mitchell/Clare Heaviside/Sotiris Vardoulakis et al., Attributing human mortality during extreme heat waves toanthro pogenic climate change, Environmental Research Letters 7/2016, Internet: http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/11/7/074006 (Abruf 22.7.16) (zit. Mitchell et al.).

73 Quelle: Mitchell et al. (FN 72), Diagramm 4.

74 BAG und BAFU (FN 63), 1; BAFU (FN 65).

75 BAFU (FN 64).

76 BAG und BAFU (FN 63).

77 IPCC (FN 72), 721.

78 Jean-Marie Robine/Siu Lan Cheung/Sophie Le Roy/Herman Van Oyen/François R Herrmann, Report on excess mortality in Europe during summer 2003, Februar 2007, Internet: http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2005/action1/docs/action1_2005_a2_15_en.pdf (Abruf 22.7.2016) (zit. Robine et al.); Oliver Thommen Dombois/Charlotte Braun-Fahrländer, Gesundheitliche Auswirkungen der Klimaänderung mit Relevanz für die Schweiz, Literaturstudie im Auftrag der Bundesämter für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und für Gesundheit (BAG), Basel 2004, 33.

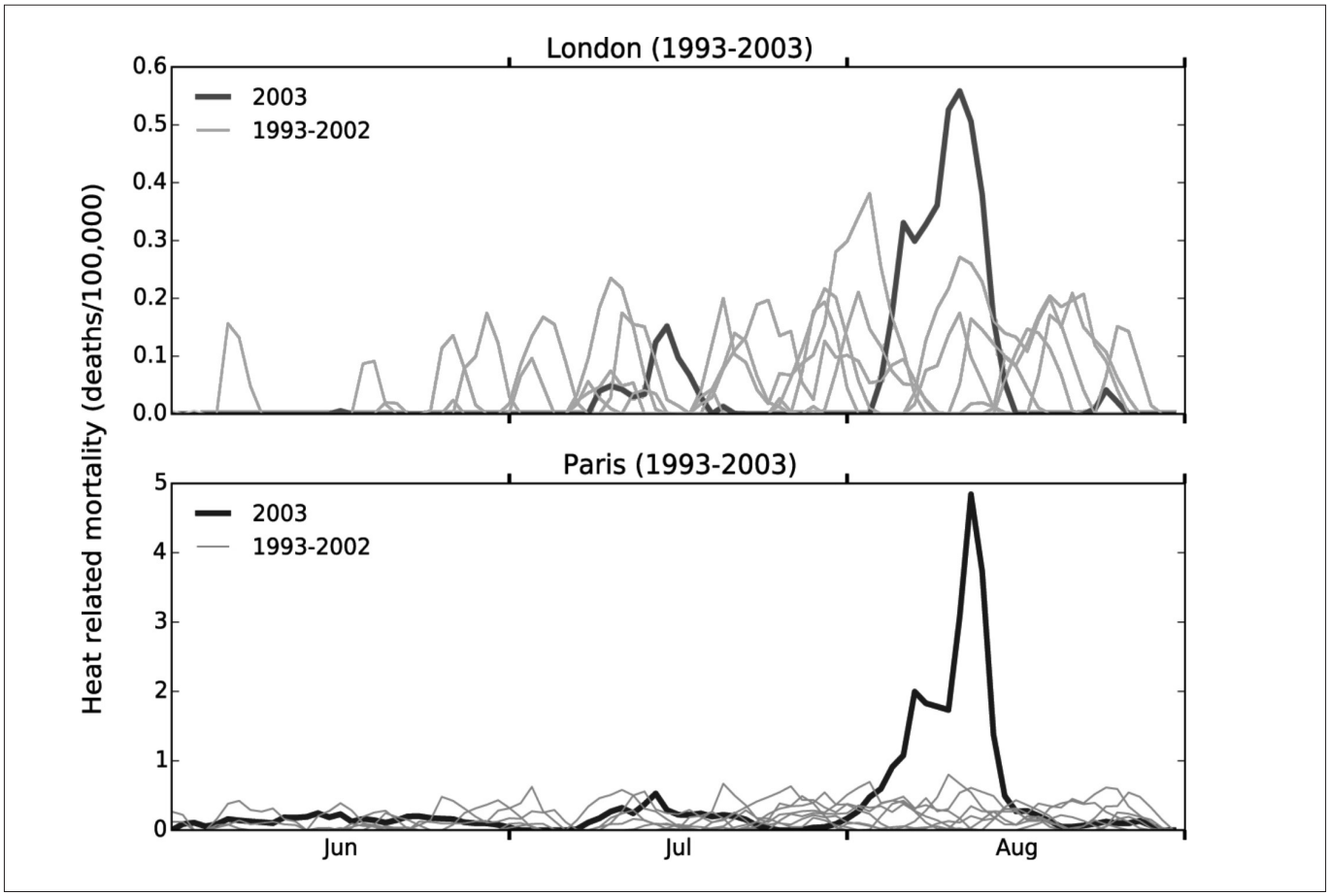

Diagramm 1: Hitzebedingte Sterblichkeit in London und Paris[73]

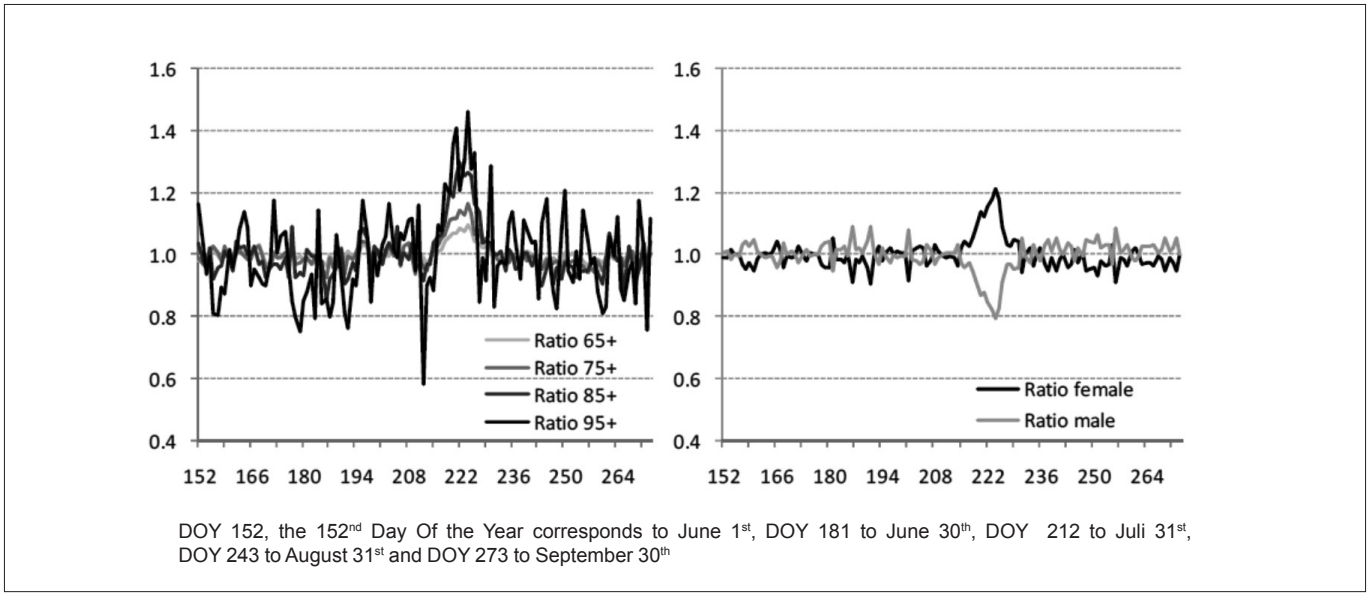

Diagramm 2: Todesfälle nach Alter und Geschlecht in Frankreich während des Hitzesommers 2003[80]

als solche ohne.[79] Durch die Klimaerwärmung entstehen somit neue verletzliche Bevölkerungsgruppen *(«most vulnerable groups»)*. Hier obliegt dem Staat eine besondere Schutzpflicht.[80] (Siehe Diagramm 2.)

Speziell dieser Bevölkerungsgruppe droht also bei durch die Klimaerwärmung zunehmender Häufung der Hitzetage mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eine Verletzung ihrer körperlichen Unversehrtheit. Grundsätzlich besteht damit eine staatliche Schutzpflicht insbesondere zum Schutz dieser über 75-jährigen Frauen vor den lebensbedrohlichen Folgen einer weiteren Klimaerwärmung. Im Entscheid zur Störfallvorsorge Mühleberg hat das Bundesgericht angesichts der Schwere und des Ausmasses möglicher Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch die friedliche Nutzung der Kernenergie auch eine *«entfernte Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts»* als genügend erachtet, um die Schutzpflicht des Gesetzgebers gegenüber Anwohnern von Kernkraftwerken konkret auszulösen.[81] Erst recht gelten muss dies vorliegend, wo der Zusammenhang zwischen Todesfällen – insbesondere in den neuen verletzlichen Bevölkerungsgruppen – und der Klimaerwärmung sogar *«likely»* ist (d.h. 66–100 % wahrscheinlich[82]).

Auch in der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes (EGMR) ist der Staat zur Wahrnehmung seiner präventiven Schutzpflicht unter Berücksichtigung der Höhe des Risikos[83] und der Vorhersehbarkeit[84] gehalten, alle verhältnismässigen Massnahmen zu ergreifen, um das Leben der in seinem Staat anwesenden Personen zu schützen.[85] In diesem Zusammenhang verwendete der EGMR ebenfalls den Terminus *«likely»*.[86] Im Fall *Öneryıldız v. Turkey* bezog er sich speziell auf die Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law ETS No. 172, wonach Staaten jene Massnahmen zu ergreifen haben, die nötig sind, um *«acts involving the disposal, treatment, storage [...] of hazardous waste which causes or is likely to cause death or serious injury to any person [...]»* als Straftaten zu qualifizieren.[87]

Von dieser Schutzpflicht angesprochen ist primär der Gesetzgeber, der das Recht grundrechtskonform auszugestalten hat.[88] Bei der Ausgestaltung der Vorschriften kommt ihm ein grosses Ermessen – mithin politische Freiheit – zu,[89] auch sind die Schutzpflichten des Gesetzgebers nicht unbeschränkt.[90] Doch darf nicht von der gewählten gesetzlichen Ausgestaltung her auf die Tragweite der grundrechtlichen Schutzpflicht geschlossen werden.[91]

In Bezug auf die Festsetzung des Klimaziels hat der Bund im Hinblick auf seine verfassungsrechtliche Schutzpflicht, in Analogie zum Vorsorgeprinzip bzw. dieses als Ausgangspunkt heranziehend, vielmehr *mindestens* sicherzustellen, dass für den Zeitraum bis 2020 eine Reduktion von THG-Emissionen um 25 % gegenüber 1990 als Minimalstandard gesetzlich verankert und mit sämtlichen dazu nötigen Massnahmen wirksam umgesetzt wird. Dieses Mindestziel ist nicht politisch verhandelbar, denn die Schutzpflicht des Staates vor Gefährdungen des Lebens durch Naturkatastrophen kann nicht weniger weit gehen als seine Pflicht zur Anwendung des Vorsorgeprinzips, nach welcher der Staat den Menschen in seiner natürlichen Umwelt präventiv zu schützen hat. Im Zusammenhang mit der Tragweite der grundrechtlichen Schutzpflicht ist zudem Art. 5 Abs. 4 BV über die Beachtung des Völkerrechts von Bedeutung und insbesondere, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) regelmässig internationale Umweltstandards[92] und Prinzipien[93] (wie beispielsweise die «no-harm-rule»[94]), das Vorsorgeprinzip[95] sowie UN-Reporte[96] etc. miteinbezieht.

---

79 Daniela D'Ippoliti/Paola Michelozzi/Claudia Marino et al., The impact of heat waves on mortality in 9 European cities: results from the EuroHEAT project, Environmental health: a global access science source 2010, Internet: https://ehjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/1476-069X-9-37 (Abruf 24.8.2016), 37.

80 Quelle: Robine et al. (FN 78), Diagramm 5.

81 BGE 140 II 315 E. 4.8.

82 Mastrandrea et al. (FN 20).

83 Öneryıldız v. Turkey [GC], Paragraph 90; Budayeva and Others v. Russia, Paragraphen 129 und 132.

84 Öneryıldız v. Turkey [GC], Paragraph 73; L.C.B. v. the United Kingdom, Paragraphen 37–41.

85 Council of Europe, Manual on human rights and the environment, Strassburg 2012, Internet: http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DH_DEV_Manual_Environment_Eng.pdf (Abruf 24.8.2016), 30.

86 Öneryıldız v. Turkey [GC], Paragraph 93; Budayeva and Others v. Russia, Paragraph 140, 147.

87 Öneryıldız v. Turkey [GC], Paragraph 61.

88 Bernhard Pulver, Die Verbindlichkeit staatlicher Schutzpflichten – am Beispiel des Arbeitsrechts, AJP 2005, 413, 414; BSK BV-Waldmann (FN 40), Art. 35 N 45; Rainer J. Schweizer, Art. 35 BV N 56, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich 2014.

89 BSK BV-Waldmann (FN 40), Art. 35 N 45.

90 BSK BV-Waldmann (FN 40), Art. 35 N 51.

91 So aber angedeutet in BGE 126 II 300 E. 5b und BGE 140 II 315 E. 4.8; kritisch auch BSK BV-Waldmann (FN 640), Art. 35 N 45.

92 EGMR, 71146/01, 1.7.2008, Borysiewicz v. Poland, 53: *«[T]he Court notes that the applicant has not submitted (...) noise tests which would have allowed the noise levels in her house to be ascertained, and for it to be determined whether they exceeded the norms set either by domestic law or by applicable international environmental standards (...).»*

93 Council of Europe (FN 85), 31.

94 Council of Europe (FN 85), 149.

95 EGMR, 67021/01, 27.1.2009, Tătar v. Romania, 120.

96 EGMR, 67021/01, 27.1.2009, Tătar v. Romania, 95.

Die Tragweite der Schutzpflicht kann nicht losgelöst vom international vereinbarten und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden 1,5/2-Grad-Ziel (II.) verstanden werden. Insbesondere kann der Bund sein ungenügendes Reduktionsziel nicht damit rechtfertigen, dass keine geeigneten Massnahmen zum Schutz der betroffenen Bevölkerung zur Verfügung stehen würden.[97] Denn es gibt zahlreiche, noch nicht ergriffene, bei entsprechender Ausgestaltung verhältnismässige Massnahmen zur Reduktion von THG-Emissionen, wie etwa weitere Massnahmen im Gebäudebereich (Öl- und Gasheizungsverbot, CO_2-Grenzwerte für Gebäude), eine Verschärfung der Zielwerte bei den CO_2-Emissionen von Personenwagen, die Einführung einer CO_2-Abgabe auf Treibstoffen und auf Fleischprodukten[98], die Förderung der elektrischen Mobilität, der bisher vernachlässigte Einbezug des Landwirtschaftssektors und des Flugverkehrs in das Klimamassnahmenpaket. Weder machen politische Hindernisse solche Massnahmen unverhältnismässig noch stellen sie eine Rechtfertigung für eine Verletzung der staatlichen Schutzpflicht dar.

Auch die Berücksichtigung anderer Gesichtspunkte im Rahmen einer Interessenabwägung[99] führt nicht zur Rechtfertigung des Schweizer Emissionsreduktionsziels. Jeder Einzelne könnte von den lebensgefährdenden Folgen des Klimawandels betroffen sein. Es besteht damit nicht nur ein Schutzbedürfnis der aktuell besonders betroffenen älteren Menschen, sondern auch ein gewichtiges allgemeines öffentliches Interesse an der Einhaltung eines Reduktionsziels von mindestens 2 Grad. Nicht zuletzt hat auch die Wirtschaft ein entsprechendes Interesse. Erstens reduziert sich gemäss einer neuen Studie die soziale Wohlfahrt bei jeder zusätzlichen emittierten Tonne CO_2 um USD 220.[100] Nicholas Stern schätzte 2006 in seinem weltbekannten *The Stern Review* die jährlichen Kosten des Klimawandels bei Untätigkeit bereits auf 5–20 % des globalen Bruttoinlandprodukts;[101] 2015 hat er festgestellt, dass die mit dem Klimawandel verbundenen Kosten noch viel höher sind als 2006 angenommen.[102] Zweitens zeigt eine vor kurzem erschienene Analyse, dass die Schweiz ihren CO_2-Ausstoss drastisch senken kann, *ohne* die Wirtschaft überhaupt zu belasten.[103] Davon ging das Parlament übrigens bereits bei der Ausarbeitung von Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz aus, der im Wesentlichen auf einen Vorschlag der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Nationalrats zurückging.[104]

Schliesslich kann das Schweizer Emissionsziel nicht damit gerechtfertigt werden, dass andere Vertragsstaaten ebenfalls zu wenig – oder aber mehr als nötig – machen würden, oder dass die Schweiz ein vergleichsweise kleiner Staat sei. Die vom IPCC zur Zielerreichung berechneten Reduktionsleistungen können überhaupt nur dann zur Einhaltung des 2-Grad-Ziels führen, wenn *sämtliche* angesprochenen Vertragsstaaten diesen nachkommen. Derzeit sind nicht nur die aktuellen, sondern auch die nach 2020 von den Vertragsstaaten zugesagten Emissionsreduktionen (nur schon) für die Einhaltung eines 2-Grad-Ziels offensichtlich ungenügend: Die in Paris offerierten Emissionsreduktionen führen wie eingangs erwähnt insgesamt bestenfalls zu einer verheerenden Erderwärmung von 2,7 Grad bis 2100.[105] Sodann liegen in der Schweiz die pro-Kopf-Emissionen auf gleichem oder gar leicht höherem Niveau als in den umliegenden Ländern, rechnet man die grauen Emissionen mit ein. Mindestens aber sind sie *«weit über dem Zielwert von 1t CO_2 pro Person, welcher spätestens Ende des Jahrhunderts weltweit erreicht werden sollte, um die globale Erwärmung unter 2 Grad zu begrenzen»*.[106]

Fazit: Der Bund hat mit dem derzeitigen Reduktionsziel seine Schutzpflichten gegenüber der betroffenen Bevölkerung verletzt. Das dem 2-Grad-Ziel nicht genügende Reduktionsziel von Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz ist nicht grundrechtskonform und damit verfassungswidrig. Ein politischer Handlungsspielraum besteht nur insofern,

---

97 BSK BV-Waldmann (FN 40), Art. 35 N 42 mit weiteren Verweisen.

98 Bähr (FN 51).

99 Pulver (FN 88), 416; BGE 126 II 300 E. 5b, wonach auch bei Annahme einer grundrechtlichen Schutzpflicht eine Abwägung zwischen den beteiligten Interessen erforderlich ist.

100 Frances C. Moore/Delavane B. Diaz, Temperature impacts on economic growth warrant stringent mitigation policy, Nature Climate Change 2015, 127 ff., 128.

101 Nicholas H. Stern, The Economics of Climate Change, The Stern Review, Cambridge 2007, Internet: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407011151/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm (Abruf 24.8.2016), vi.

102 Nicholas H. Stern, Why are we waiting? The logic, urgency, and promise of tackling climate change, Cambridge (Massachusetts) 2015.

103 Philippe Thalmann/Cornélia Mühlberger de Preux, Tief greifende Dekarbonisierung: Der Weg in eine kohlenstoffarme Ära, Umwelt [Zeitschrift des BAFU] 2016, 42 ff., 43.

104 AB 2010 N 607, AB 2011 S 119. Speziell erwähnt wurden Expertenberichte wie jene von McKinsey, «die eine Inlandreduktion von 25 Prozent als notwendig und ökonomisch sinnvoll erachten», denen der Energie-Trialog Schweiz mit den führenden Wirtschaftsunternehmen zustimmte (Votum Martin Bäumle für die UREK-N, AB 2010 N 601).

105 Climate Action Tracker (FN 2).

106 BAFU, Kernindikator CO2-Emissionen pro Kopf, 27.14.2015, Internet: http://www.bafu.admin.ch/umwelt/indikatoren/08557/08562/index.html?lang=de (Abruf 22.7.2016).

als der Bund die einzelnen Massnahmen bestimmen kann, mit welchen er seine Schutzpflichten erfüllen möchte. Das Reduktionsziel von mindestens 25−40 % muss dabei unangetastet bleiben.

IV. Ergebnis

Es ist aus wissenschaftlicher und völkerrechtlicher Sicht klar, was im Minimum getan werden muss, um eine gefährliche Störung des Klimasystems, die gravierende Folgen für die Menschheit hätte, möglichst zu verhindern: Mindestens ist das 2-Grad-Ziel einzuhalten, wobei das wissenschaftliche und völkerrechtliche Verständnis neuerdings eher zum 1,5-Grad-Ziel tendiert. Für die Einhaltung des 2-Grad-Ziels hat die Schweiz bis 2020 – wie andere entwickelte Länder auch – gemäss dem IPCC eine Reduktionsleistung von 25–40 % gegenüber 1990 zu erbringen. Diese völkerrechtlichen Vorgaben und wissenschaftlichen Berechnungen fliessen ins nationale Recht ein. Dies gilt für die Periode bis 2020 genauso wie für spätere Reduktionsziele.

Zum einen gibt das Vorsorgeprinzip vor, welche Risiken dem Bund einzugehen erlaubt ist: Diese Frage kann im Klimabereich nicht losgelöst von den Arbeiten des IPCC und der international anerkannten Zielsetzung im Klimaregime beantwortet werden. In Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung betreffend das Kernkraftwerk Mühleberg sind die Risiken, die der Bund mit dem zu tiefen Emissionsreduktionsziel eingeht, als vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips «absolut unzulässig» zu qualifizieren.

Der Bund ist zum anderen auch aufgrund seiner aus dem Recht auf Leben fliessenden Schutzpflichten gegenüber älteren Personen mindestens gehalten, vor den lebensbedrohlichen Folgen der Klimaerwärmung ein gemessen am 2-Grad-Ziel genügendes Emissionsreduktionsziel anzustreben und umzusetzen. Durch den Klimawandel bedingte Hitzeperioden werden bei ungenügender Emissionsreduktion stark zunehmen; während dieser Hitzeperioden steigt die Mortalitätsrate über 75-jähriger Personen signifikant. Da es hier und heute technisch gesehen ohne massgebliche Belastung der Wirtschaft ohne weiteres möglich wäre, die Emissionen drastisch zu senken, und zudem viele naheliegende verhältnismässige Massnahmen zur Emissionsreduktion brachliegen, ist keine Rechtfertigung für die Unterlassungen des Bundes ersichtlich.

Politische Schwierigkeiten vermögen an der aus dem Recht auf Leben fliessenden Schutzpflicht des Bundes − und damit auch jener des Parlaments − nichts zu ändern. Die politische Freiheit hört dort auf, wo die grundrechtlichen Schutzpflichten beginnen.