

Abwendung der Klimakatastrophe durch Gerichte?

1896 wies *Svante Arrhenius* den Zusammenhang zwischen der Konzentration von Kohlendioxid (CO₂) in der Erdatmosphäre und der globalen Durchschnittstemperatur theoretisch nach. Der Nobelpreisträger für Chemie spekulierte in seinem Spätwerk, die Ausbeutung der «in der Erde angehäuften Kohleschätze» werde zu «Zeiten mit gleichmässigeren und besseren klimatischen Verhältnissen» mit hohen Ernteerträgen führen (Das Werden der Welten, 1907, S. 57). Diese Hoffnungen haben sich als trügerisch erwiesen. Wird die Zielsetzung von Art. 2 Ziff. 1 Bst. a Klimaabkommen von Paris (SR 0.814.012), den «Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur» im Vergleich zum «vorindustriellen Niveau [...] deutlich unter 2°C» zu halten, verfehlt, ist in der Schweiz noch innerhalb des Zeitraums, welcher der statistischen Lebenserwartung von heute geborenen Kindern entspricht, im Sommer mit einem Anstieg der durchschnittlichen bodennahen Lufttemperatur um bis zu 4 bis 7°C, zusätzlichen 12 bis 37 sehr heissen Tagen, einem Rückgang der Niederschlagsmenge um bis zu 40% und einer Verdoppelung der niederschlagsfreien Trockenperiode zu rechnen (*National Centre for Climate Services*, Klimaszenarien für die Schweiz, 2018, S. 6 f., 10–13, <<https://www.nccs.admin.ch>>). Diese dramatischen Klimaveränderungen dürften sich auch individuell unterschiedlich auswirken. So waren vom zusätzlichen Mortalitätsrisiko (sog. «Zusatzsterblichkeit») von insgesamt 5–7%, das mit den Hitzesommern von 2003 und 2015 in Schweizer Städten einherging, 2015 zu 77% Menschen im Alter von über 75 Jahren betroffen (*Ana M. Vicedo-Cabrera et al.*, Excess mortality during the warm summer of 2015 in Switzerland, *Swiss Medical Weekly* 2016, <<https://smw.ch/article/doi/smw.2016.14379>>).

Der Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Konzentration von CO₂ in der Erdatmosphäre und der Steigerung der globalen Durchschnittstemperatur ist ein *kausaler* und nahezu *linearer* (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, Climate Change 2014. Synthesis Report, 2015, S. 8, 62, <<https://www.ipcc.ch>>). Jede Tonne CO₂, die weltweit emittiert wird, hat demnach die grundsätzlich identische Auswirkung auf die Durchschnittstemperatur. Das Klima ist damit ein *globales Gemeinschaftsgut*. Dessen Besonderheiten lassen sich anhand der dörflichen Allmend als lokalem Gemeinschaftsgut illustrieren. Die frühmittelalterliche Allmend war jene Weidefläche, die sämtlichen Dorfbewohnern zur Nutzung offenstand. Handelt jeder Dorfbewohner in seinem kurzfristigen Eigeninteresse, wird jeder die Allmend möglichst intensiv nutzen. Jedes zusätzliche Stück Vieh, das ein Bewohner auf der Allmend weiden lässt, verschafft ihm zusätzlichen Ertrag. Eigennütziges Individualverhalten führt zu einer stetig intensiveren Nutzung der Allmend und mündet in ihrer Zerstörung durch Übernutzung. Das ist der Kern der kanonischen These von der «Tragödie der Allmende» (*Garrett Hardin*, The Tragedy of the Commons, *Science* 1974, <[10.1126/science.162.3859.1243](https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243)>). Die «Tragödie der Allmende» ist aber kein Naturgesetz. Geschärft hat diese Einsicht *Elinor Ostrom*, die bisher einzige Trägerin des Wirtschaftsnobelpreises. Eine ihrer Feldstudien

betrifft die gemeinsam genutzte Alp Törbel (Vispertal). Seit 1517 verhindert eine einfache Regel deren Übernutzung: Keine Familie darf mehr Vieh auf die Alp treiben, als sie im Winter mit eigenen Ressourcen füttern kann (vgl. *Elinor Ostrom*, *Governing the Commons*, 1990, S. 61–65). Effektive Regulierung von Gemeinschaftsgütern ruht daher auf zwei Pfeilern: *Kooperation* und *durchsetzbare Regeln*.

Die Bekämpfung des Klimawandels verlangt daher nach verbindlicher internationaler Kooperation und der konsequenten innerstaatlichen Umsetzung von Reduktionszielen. Beides ist Aufgabe der Politik. Angesichts der Orientierung der Politik am engen Takt des Wahlzyklus kann die Problemlösungskapazität der Demokratie aber an Grenzen stossen, wenn es Herausforderungen wie den Klimawandel zu bewältigen gilt, denen nur auf lange Sicht unter Inkaufnahme kurzfristiger Nachteile begegnet werden kann (*Johannes Reich*, Odysseus als Vorbild, ZBI 119/2018, S. 59–65, 60 f.). Der in verschiedenen Rechtsordnungen festzustellende Trend, effektive Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels *gerichtlich* einzufordern, ist vor diesem Hintergrund nur folgerichtig. Entsprechende Klagen können sich gegen Private richten, deren Geschäftstätigkeit mit massiven CO₂-Emissionen verbunden ist (sog. «Carbon Majors»). Gegen Regierungen gerichtete Beschwerden berufen sich verbreitet auf grundrechtliche Schutzpflichten. Das Bundesverwaltungsgericht hat eine entsprechende Beschwerde des Vereins «KlimaSeniorinnen Schweiz», dem etwa 150 durchschnittlich 73-jährige Frauen angehören, mit Urteil A-2992/2017 vom 27. November 2018 abgewiesen, da es den Beschwerdeführerinnen an einem schutzwürdigen Interesse fehle und sie nicht in Rechten oder Pflichten berührt seien (vgl. Art. 25a Abs. 1 VwVG). Eine «kurze Übersicht möglicher Auswirkungen des Klimawandels (auch) für die Schweiz» genüge dem Gericht zur apodiktischen Feststellung, dass «die Gruppe von Frauen, die älter als 75 Jahre sind, von den Auswirkungen des Klimawandels nicht besonders betroffen» seien (E. 7.4.3). Die vorne diskutierte empirische Evidenz, wonach über 75-jährige Menschen klar überproportional von Zusatzsterblichkeit infolge Hitzewellen betroffen sind, blieb unerwähnt. Eine gegen das Urteil erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist derzeit beim Bundesgericht hängig.

Die existenziellen Herausforderungen, die mit dem anthropogenen Klimawandel verbunden sind, werden aufgrund der Eigenschaft des Erdklimas als globales Gemeinschaftsgut nicht primär Gerichte bewältigen können. Angesichts des weltweiten Trends zur «*climate change litigation*» wird die Justiz aber nicht umhinkommen, sich mit grösserer Sorgfalt mit den komplexen tatsächlichen Wirkungszusammenhängen zu befassen. Andernfalls befördert sie den Eindruck, die wenig spezifischen Kriterien des schutzwürdigen Interesses und des besonderen Berührtseins (vgl. Art. 89 Abs. 1 Bst. b und c BGG; Art. 37 VVG i.V.m. Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG; analog Art. 25a Abs. 1 VwVG) dazu zu verwenden, sich ausgewählte rechtlich anspruchsvolle und politisch kontroverse Verfahren inhaltlich vom Leib zu halten.

Johannes Reich

- 413 **Abwendung der Klimakatastrophe durch Gerichte?**
Johannes Reich
-

- 415 **Die Legitimationspraxis des Bundesgerichts zur Konkurrentenbeschwerde – Eine kritische Analyse mit Änderungsvorschlägen.**
Lukas Schaub/Tizian Troxler
-

Rechtsprechung

- 436 Wasserrecht – Eigentumsgarantie. Zug. Wasserkraftwerk mit ehehaftem Wasserrecht, Restwassersanierung; Art. 43, 54, 58 WRG, Art. 31 ff., 80 GSchG.
Kommentar (*Martin Föhse*)
- 448 Submissionswesen. Zürich. Von Gemeinden getragenes privates Listenspital, Unterstellung unter das Vergaberecht; Art. 8 IVöB, Art. I i.V.m. Anhang I GPA, Art. 39, 43, 49, 49a KVG. (*Online*)
Kommentar (*Martin Buchli/Ueli Friederich*)
- 453 Öffentlichkeitsprinzip. St. Gallen. Gesuch um Zugang zu den Verträgen zwischen einer Gemeinde und einer privaten Firma betreffend IT-Beschaffungen, Begriff des Geschäftsgeheimnisses; Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 3 lit. c ÖffG/SG, Art. 60 Abs. 2 KV/SG, Art. 9 BV.
Kommentar (*Christoph Auer*)
- 462 Öffentlichkeitsprinzip. Basel-Stadt. Gesuch um Zugang zu den Verträgen zwischen dem Erziehungsdepartement und einer Firma betreffend Lieferung von Glacés und Tiefkühlprodukten für städtische Sportanlagen und Badeanstalten; § 75 Abs. 2 KV/BS, § 2 Abs. 2 lit. a, § 21, § 25 Abs. 1 und § 29 IDG/BS.
-

Besprechung

- 468 *Karlen Peter*: Schweizerisches Verwaltungsrecht. Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes (*Georg Müller*)