

Umweltschutz, Klimaschutz, Rechtsschutz

Ein Plädoyer für eine Verbandsbeschwerde im schweizerischen Klimarecht

Dr. iur. *Lorenz Kneubühler*, Bundesrichter, und Dr. iur. *Dominique Hänni*,
Gerichtsschreiberin am Bundesgericht und assoziierte Professorin am
IDHEAP, Universität Lausanne

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	479
II.	Umweltschutz und Klimaschutz in der schweizerischen Rechtsordnung	481
1.	Der Umweltschutz in der schweizerischen Rechtsordnung	481
2.	Klimarecht, der jüngste Teilbereich des Umweltrechts i.w.S.	483
a.	Klimaschutzmassnahmen im CO ₂ -Gesetz	484
b.	Klimaschutzmassnahmen im Energiegesetz	486
3.	Umweltschutz und Klimaschutz: Gemeinsamkeiten und Gegensätze	487
III.	Rechtsschutz im klassischen Umweltrecht	489
1.	Grundproblem: Vollzugsdefizit im Umweltrecht	489
2.	Beschwerderecht besonders betroffener Privatpersonen	490
3.	Beschwerderecht der Umwelt- und Naturschutzverbände	490
4.	Zwischenfazit	492
IV.	Rechtsschutz im Klimarecht <i>de lege lata</i>	493
1.	Auch hier: Vollzugsdefizit im Klimarecht	493
2.	Beschwerdemöglichkeiten im Klimarecht	493
a.	Durch den Klimawandel besonders betroffene Privatpersonen?	493
b.	Kein Verbandsbeschwerderecht im Bereich des Klimaschutzes	495
c.	Rechtsschutz im Klimarecht: Unbefriedigender Status quo	495
V.	Ausbau des Rechtsschutzes im Klimarecht: <i>de lege ferenda</i>	496
1.	Ein Verbandsbeschwerderecht für Klimaschutzverbände	496
a.	Grundsätzliches	496
b.	Mögliche Anfechtungsobjekte	496
c.	Ausgestaltung	498
d.	Mitwirkung der Klimaschutzverbände bei verwaltungsrechtlichen Verträgen	499
e.	Fazit	500
2.	Eine Klimaverträglichkeitsprüfung	500
VI.	Schlussbemerkungen	501

I. Einleitung

Die Klimadebatte in der Schweiz hat in den letzten Jahren bewegte Zeiten durchlebt. Nachdem der Klimawandel lange lediglich passiv als Problem wahrgenommen

wurde, rückte er (ab Anfang 2019) durch die zahlreichen, insbesondere von Jugendlichen initiierten Kundgebungen und Aktionen vermehrt ins öffentliche Bewusstsein. Die Notwendigkeit, im Kampf gegen den zunehmend als bedrohlich wahrgenommenen Klimawandel Massnahmen zu ergreifen, wurde im öffentlichen Diskurs immer weniger bestritten. Im Frühling 2020 führte zudem die Anfangsphase der Corona-Pandemie einer breiten Öffentlichkeit vor Augen, welche Auswirkungen eine reduzierte Mobilität und Wirtschaftsaktivität der Menschen auf die Umwelt haben kann: In den sozialen, aber auch traditionellen Medien zirkulierten Fotos vom blauen, smogfreien Himmel in New Delhi und Satellitenbilder aus China, die eine merkbare Verbesserung der Luftqualität über der Region Wuhan aufzeigten.

Während die politische Stossrichtung hin zu einem klimaverträglicheren System anzuhalten scheint, bleibt der Weg zur Durchsetzung der gebotenen Massnahmen zum Schutz des Klimas offen. Zum einen hat das Bundesgericht im Leitentscheid *KlimaSeniorinnen* ausgedrückt, dass es sich nicht für zuständig hält, schweizweit Klimaschutzmassnahmen anzuordnen, und die Beschwerdeführerinnen auf den politischen Weg verwiesen.¹ Zum andern hat es entschieden, die Rechtsordnung schütze jene nicht, die durch zivilen Ungehorsam auf das Anliegen des Klimaschutzes aufmerksam machen wollten: Gemäss einem kürzlich ergangenen Entscheid ist der «Klimanotstand» kein rechtfertigender Notstand im Sinne des schweizerischen Strafrechts.² Die gesetzgeberischen Bemühungen der Schweiz für eine Verschärfung des Klimaschutzes sind letztthin aber ebenfalls kaum vorangekommen, wurde doch die vom Parlament im September 2020 verabschiedete Totalrevision des CO₂-Gesetzes³ im Juni 2021 an der Urne abgelehnt.⁴ Die Mehrheit der Stimmbevölkerung hatte sich von den darin enthaltenen Massnahmen nicht überzeugen lassen, womit die Politik nun neue Vorschläge und Lösungen ausarbeiten muss. Dieser rechtliche und politische Stillstand ändert nichts daran, dass sich die Schweiz im Rahmen des Pariser Klimaübereinkommens⁵ in verbindlicher Weise dazu verpflichtet hat, den Ausstoss klimaschädlicher Treibhausgase sukzessive zu verringern.

Unzuständige Gerichte, illegale Aktionen und eine gescheiterte Revision des CO₂-Gesetzes: Bei dieser Ausgangslage bleibt nicht nur die Frage nach der Gestaltung des zukünftigen (materiellen) Klimarechts offen, sondern auch jene nach den (formellen) Instrumenten, die dessen Durchsetzung garantieren können. Der vorliegende Beitrag setzt sich mit letzterer Frage auseinander. Aufbauend auf dem Rechtsschutzsystem im bestehenden Umweltrecht soll untersucht werden, inwie-

1 BGer, Urteil 1C_37/2019 vom 5. Mai 2020 = BGE 146 I 145 (*KlimaSeniorinnen*), in: ZBI 121/2020, S. 489 ff.

2 BGer, Urteil 6B_1295/2020 vom 26. Mai 2021, zur Publikation in der amtlichen Sammlung vorgesehen.

3 Bundesgesetz über die Verminderung von Treibhausgasemissionen vom 25. September 2020, BBl 2020 7848.

4 Vgl. <<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20210613/can644.html>> (zuletzt besucht am 14. Juli 2021) für die provisorischen Resultate der Abstimmung vom 13. Juni 2021.

5 Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (Klimaübereinkommen; SR 0.814.012).

fern im schweizerischen Klimarecht Rechtsschutzdefizite bestehen und anhand welcher Instrumente der Rechtsschutz allenfalls verbessert werden könnte. Bezugnehmend auf das mittlerweile unbestrittene und gut etablierte Beschwerderecht der Umweltschutzverbände im Umweltrecht wird insbesondere ein Beschwerderecht für Klimaschutzverbände vorgeschlagen.

Im Folgenden werden in einem ersten Schritt das Umweltrecht und das Klimarecht in der schweizerischen Rechtsordnung näher betrachtet und deren Zusammenhänge und Gegensätze kurz analysiert (Ziff. II). Dabei werden ausschliesslich die auf Bundesebene erlassenen Vorschriften berücksichtigt.⁶ In einem zweiten Schritt wird das Rechtsschutzsystem im (herkömmlichen) Umweltrecht dargestellt, insbesondere das Beschwerderecht der Umweltschutzverbände (Ziff. III). Sodann werden der Rechtsschutz im Klimarecht und dessen Defizite beleuchtet (Ziff. IV). In einem vierten Schritt werden schliesslich verschiedene Möglichkeiten zu dessen Ausbau diskutiert (Ziff. V). Ein Fazit schliesst den Beitrag ab (Ziff. VI).

II. Umweltschutz und Klimaschutz in der schweizerischen Rechtsordnung

1. Der Umweltschutz in der schweizerischen Rechtsordnung

Die Anfänge des schweizerischen Umweltrechts reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück, als auf Bundesebene als Reaktion auf ein übermässiges Abholzen der Bergwälder eine Waldgesetzgebung (1876) erlassen wurde.⁷ Nach und nach erliess der Bund auch in anderen Umweltschutzbereichen – mittlerweile mehrfach revidierte – Gesetze: Gewässerschutz (1955), Natur- und Heimatschutz (1966), Immissionsschutz und Umweltschutz i.e.S. (1983) und – als jüngste Erweiterung – Klimaschutz (1999). Diese in verschiedenen Phasen erfolgte Entwicklung ist der Grund für die Rechtszersplitterung des schweizerischen Umweltrechts, die sich darin zeigt, dass das materielle Umweltrecht i.w.S. in fünf verschiedenen Bundesgesetzen geregelt wird und sich auf nicht weniger als vier verschiedene Artikel der Schweizerischen Bundesverfassung⁸ stützt.⁹

6 Vgl. für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Umweltrecht i.w.S. *Hans W. Stutz*, Spielräume für das kantonale Umweltrecht, URP 2020, S. 245 ff.; *Alain Griffel*, Umweltrecht in a nutshell, 2. Aufl., Zürich 2019, S. 10 ff.; speziell zur Kompetenzverteilung im Bereich der Energiewende *Alexandre Flückiger*, La transition énergétique entre conflits d'objectifs et conflits de compétence: aspects de droit constitutionnel, in: Michel Hottelier/Bénédict Foëx (Hrsg.), La propriété immobilière face aux défis énergétiques: Du statut juridique de l'énergie au contrôle des loyers, Genf 2016, S. 23 ff., 30 ff.

7 Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei im Hochgebirge vom 24. März 1876 (AS 2 353). Im frühen 20. Jahrhundert erliess das Parlament dann ein umfassenderes Waldschutzgesetz, das Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902 (AS 19 492); für die Entwicklung der Waldschutzgesetzgebung in der Schweiz vgl. *Peter Schoeffel*, Das Eidgenössische Forstrecht und seine Entwicklung zu einem Element der Umweltschutzgesetzgebung, Diss. Basel 1978, S. 5 ff.

8 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

9 *Griffel* (Anm. 6), S. 3; *Anne-Christine Favre*, Le droit à la protection de l'environnement: quels mécanismes de contrôle?, in: Alain Papaux (Hrsg.), Biosphère et droits fondamentaux, Genf/Zürich/Basel 2011, S. 157 ff., 163 f.

Die vier klassischen Teilbereiche Waldschutz (Art. 77 BV), Immissionsschutz (Art. 74 BV), Gewässerschutz (Art. 76 BV) sowie Natur- und Heimatschutz (Art. 78) haben nominell Eingang in die Bundesverfassung gefunden. So sorgt der Bund «im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers» (Art. 76 Abs. 1 BV); er sorgt «dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann» (Art. 77 Abs. 1 BV) und «nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes» (Art. 78 Abs. 2 BV).

Gemäss Art. 74 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen. Gestützt auf diese Verfassungsgrundlage erliess das Bundesparlament im Jahr 1983 das Umweltschutzgesetz (USG)¹⁰. Darüber hinaus gilt jedoch Art. 74 BV in der Lehre auch als umfassende Rechtsetzungskompetenz des Bundes im Bereich des Umweltschutzes i.w.S.¹¹ Wie weiter hinten erläutert wird, dient Art. 74 Abs. 1 BV auch als Verfassungsgrundlage des CO₂-Gesetzes¹², einem zentralen Erlass des schweizerischen Klimarechts.

Es gilt hier insbesondere hervorzuheben, dass das oben erwähnte USG und dessen Ausführungsverordnungen neben Bestimmungen zur Lärmbekämpfung, zu nichtionisierenden Strahlen, zur Abfallentsorgung und zum Bodenschutz insbesondere auch Bestimmungen zur Luftreinhaltung enthalten. Gestützt auf das USG wurde so bereits im Jahr 1985 die Luftreinhalte-Verordnung (LRV)¹³ erlassen, die bezweckt, Menschen, Tiere, Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume sowie den Boden vor schädlichen oder lästigen Luftverunreinigungen zu schützen (Art. 1 Abs. 1 LRV). Die Luftreinhalte-Verordnung verfolgt somit ähnliche Ziele wie das Teilgebiet des Klimaschutzes, auf das im nächsten Abschnitt näher einzugehen ist. Es kann jedoch bereits an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich hier der klassische Umweltschutz und der Klimaschutz überschneiden.¹⁴

Bevor das schweizerische Klimarecht näher betrachtet wird, gilt es, die Begriffsverwendung des vorliegenden Beitrags zu präzisieren. Des guten Verständnisses und der Einfachheit halber wird in den folgenden Abschnitten der Unter-

10 Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01).

11 Vgl. etwa *Giovanni Biaggini*, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 74 N 3; *Reto Morell/Klaus Vallender*, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 74 N 10; *Anne-Christine Favre*, in: Vincent Martenet/Jacques Dubey (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Basel 2021, Art. 74 N 5 ff.; so auch der Randtitel «Umweltschutz» von Art. 74 BV.

12 Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 23. Dezember 2011 (CO₂-Gesetz; SR 641.71).

13 Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1).

14 *Ursula Brunner/Matthias Hauser/Nina von Büren*, Massnahmen zur Anpassung an die Klimaveränderung und ihre Abstützung auf Art. 74 BV, URP 2019, S. 497 ff., 517. Diese Überschneidung wird im Übrigen in Art. 4 Abs. 2 CO₂-Gesetz ausdrücklich erwähnt.

suchung für Schutzmassnahmen in den klassischen Teilgebieten des Umweltrechts i.w.S. – d.h. im Waldschutz, im Gewässerschutz, im Natur- und Heimatschutz und im Immissionsschutz oder Umweltschutz i.e.S. – die Bezeichnung Umweltschutz verwendet. Dieser wird dem Begriff des Klimaschutzes gegenübergestellt, der somit nicht im so verstandenen Bereich des «Umweltschutzes» enthalten ist. Diese Begriffsverwendung stellt nicht infrage, dass der Klimaschutz – wie nachfolgend näher gezeigt wird – einen Teil des Umweltrechts i.w.S. darstellt. Sie drängt sich jedoch im Kontext der vorliegenden Analyse auf, da eine Gegenüberstellung des Rechtsschutzes im Klimarecht und des Rechtsschutzes in den restlichen Gebieten des Umweltrechts gemacht werden soll. Wenn auf ein spezielles Gebiet innerhalb des Umweltrechts Bezug genommen werden soll, wird der spezifische Begriff verwendet.

2. Klimarecht, der jüngste Teilbereich des Umweltrechts i.w.S.

Seit der Klimakonferenz von Rio de Janeiro im Jahr 1992 und dem dort angenommenen Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen¹⁵ hat der Kampf gegen den Klimawandel zunehmend Eingang in die Rechtsordnung gefunden, auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene. Die Schweiz bildet dabei keine Ausnahme: Zum einen hat sie sich gegenüber der Staatengemeinschaft verpflichtet, international ausgehandelte Klimaziele zu beachten. Letztmals geschah dies durch die Ratifikation des Pariser Klimaübereinkommens, wodurch sie unter anderem zugesichert hat, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten. Zum anderen verabschiedete sie interne Rechtserlasse, welche die Reduktion von Treibhausgasemissionen und damit indirekt eine Beschränkung der Erderwärmung bezwecken: Zwar gibt es in der Schweiz – anders als dies etwa beim Natur- und Heimatschutz der Fall ist¹⁶ – bis heute kein nach dem Klimaschutz benanntes Gesetz; Klimaschutzmassnahmen finden sich aber in verschiedenen Erlassen, insbesondere im CO₂-Gesetz und im Energiegesetz^{17,18}.

Dabei ist zu bemerken, dass sich im Gegensatz zu den oben genannten Teilbereichen des Umweltrechts i.w.S. der Sachbereich Klimaschutz nicht auf eine ausdrücklich diesem Schutzziel gewidmete Verfassungsgrundlage stützt. In der Tat enthält die im Jahr 1999 angenommene totalrevidierte Bundesverfassung weder

15 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992 (SR 0.814.01).

16 Vgl. demgegenüber z.B. das «Klimaschutzgesetz» in Deutschland oder der «Climate Change Act» in Grossbritannien.

17 Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG; SR 730.0).

18 Für weitere Massnahmen und Sektorpolitiken siehe Der Bundesrat, «Langfristige Klimastrategie des Bundes», 27. Januar 2021 (abrufbar auf der Website des BAFU unter <<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/emissionsverminderung/verminderungsziele/ziel-2050/klimastrategie-2050.html>> [zuletzt besucht am 5. Juli 2021]), S. 23 f.

das Wort «Klima» noch das Wort «Klimaschutz».¹⁹ Bei der Verabschiedung von Bestimmungen zum Klimaschutz stützt sich das Bundesparlament einerseits auf den oben erwähnten Artikel zum Umweltschutz (Art. 74 BV) und andererseits auf jenen zur Energiepolitik (Art. 89 BV)²⁰.

a. Klimaschutzmassnahmen im CO₂-Gesetz

Das Bundesparlament verabschiedete das aktuelle CO₂-Gesetz im Jahr 2011; es ersetzte das erste CO₂-Gesetz von 1999²¹. Laut Art. 1 Abs. 2 CO₂-Gesetz sollen die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, vermindert werden mit dem Ziel, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 °C zu beschränken. Die Reduktionsziele und Massnahmen des aktuellen CO₂-Gesetzes galten zunächst bis Ende 2020 und wurden übergangsmässig – im Hinblick auf die Verabschiedung und das Inkrafttreten eines revidierten CO₂-Gesetzes – bis Ende 2021 verlängert.²² Da inzwischen die vom Parlament am 25. September 2020 verabschiedete Totalrevision des CO₂-Gesetzes²³ an der Urne gescheitert ist²⁴, muss sich die Politik erneut mit der Weiterentwicklung der Klimapolitik befassen. Als Übergangslösung drängt sich wohl als Minimum eine weitere Verlängerung der bestehenden Massnahmen auf, dies insbesondere im Hinblick auf die internationalen Klimaschutzverpflichtungen

19 Auf *Bundesebene* ist immerhin im Dezember 2019 die sogenannte Gletscher-Initiative («Für ein gesundes Klima») zustande gekommen, die – bei Annahme – die Verankerung eines Klima-Artikels in der Verfassung zur Folge hätte. Sie sieht ein weitgehendes Verbot fossiler Brenn- und Treibstoffe ab dem Jahr 2050 vor (vgl. <<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis498t.html>> [zuletzt besucht am 5. Mai 2021] für den Wortlaut der Initiative). Der Bundesrat hat im August 2021 die Botschaft für einen direkten Gegenvorschlag verabschiedet. Dieser verfolgt das gleiche Ziel wie die Initiative, sieht allerdings insbesondere weitergehende Ausnahmen vom Verbot des Verbrauchs fossiler Brenn- und Treibstoffe nach dem Jahr 2050 vor. Auf *kantonalen Ebene* verfügt – soweit ersichtlich – einzig der Kanton Genf über einen Klima-Artikel: Gemäss Art. 158 der Verfassung des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (KV/GE; SR 131.234) sind die kantonalen Behörden verpflichtet, Massnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen umzusetzen. In verschiedenen anderen Kantonen sind jedoch Bestrebungen im Gang, den Klimaschutz in der jeweiligen Kantonsverfassung zu verankern (z.B. in den Kantonen Bern, Zürich, Glarus und Appenzell Ausserrhoden). So hat der Zürcher Kantonsrat im Juni 2021 beschlossen, die Kantonsverfassung mit mehreren Bestimmungen zum Klimaschutz zu ergänzen.

20 Vgl. Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 vom 1. Dezember 2017, BBl 2018 247, S. 368.

21 AS 2000 979.

22 Bundesgesetz über die Verlängerung der Befristung der Steuererleichterungen für Erdgas, Flüssiggas und biogene Treibstoffe und über die Änderung des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen (AS 2020 1269).

23 Vgl. Anm. 3. Siehe zur Totalrevision auch *Félice Rouiller*, Révision de la Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂. Etat des lieux du processus législatif et examen à la lumière du principe de prévention, AJP 2/2020, S. 213 ff., 216 ff.

24 Vgl. Anm. 4.

der Schweiz. Im vorliegenden Beitrag wird auf das aktuelle CO₂-Gesetz von 2011 Bezug genommen.

Die Verringerung des Ausstosses von verschiedenen Treibhausgasen soll durch die Umsetzung diverser Massnahmen erreicht werden.²⁵ Neben Vorschriften über technische Massnahmen bei Gebäuden und bei verschiedenen Fahrzeugtypen²⁶ enthält das CO₂-Gesetz die Rahmenbedingungen des Emissionshandelssystems²⁷ und ermächtigt den Bund zur Erhebung einer CO₂-Abgabe auf der Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen²⁸. Mit der gescheiterten Revision des CO₂-Gesetzes wären zudem eine Flugticketabgabe sowie ein Klimafonds eingeführt worden.²⁹ Die im CO₂-Gesetz vorgesehenen Massnahmen sind grösstenteils verhaltenslenkende Marktmassnahmen.³⁰ So zielt etwa die CO₂-Abgabe auf fossilen Brennstoffen wie Heizöl oder Erdgas darauf ab, Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer zu motivieren, von fossilen Brennstoffen auf alternative Heizmöglichkeiten umzusteigen. In ähnlicher Weise soll die begrenzte Anzahl an Emissionsrechten die Unternehmen dazu bringen, ihre Treibhausgasemissionen zu limitieren und kontinuierlich zu reduzieren. Der Autohandel soll sodann dazu bewegt werden, auf emissionsärmere Technologien zu setzen.³¹ Bei Nichteinhaltung dieser (Ziel-)Vorgaben drohen Sanktionen bzw. Ersatzabgaben.³² Während Privatpersonen und Unternehmen im klassischen Umweltrecht für viele potenziell umweltschädliche Bauten oder Aktivitäten zuerst verschiedene Bewilligungen einholen müssen, zielt das Klimarecht darauf ab, das Verhalten der Personen durch finanzielle Anreize zu lenken und sie gegebenenfalls, bei übermässigem CO₂-Ausstoss, zu sanktionieren. Wie auch im Umweltrecht handelt der Staat im Klimarecht im Übrigen nicht nur durch Verfügungen, sondern auch mittels anderer Handlungsformen.³³ Auf die verschiedenen Handlungsformen und deren Folgen für die Justiziabilität des Klimarechts wird im letzten Kapitel zurückzukommen sein.³⁴

25 Die Anstrengungen konzentrieren sich auf die Eindämmung der Emissionen von Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Lachgas (N₂O), Schwefelhexafluorid (SF₆), Stickstofftrifluorid (NF₃), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (HFC) und perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFC) (Art. 1 Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 30. November 2012 [CO₂-Verordnung; SR 641.711]); vgl. auch Botschaft (Anm. 20), S. 317.

26 Art. 9–13 CO₂-Gesetz.

27 Art. 15 ff. CO₂-Gesetz. Vgl. zum Emissionshandelssystem *Yvan Keckeis*, Zertifikatshandel in der Schweiz, heute und morgen, URP 2010, S. 825 ff.; *Beatrice Wagner Pfeiffer*, Rechtliche Aspekte der Reduktion von Treibhausgasemissionen im Unternehmen, URP 2014, S. 137 ff. Das schweizerische Emissionshandelssystem ist seit anfangs 2020 mit jenem der EU verknüpft.

28 Art. 29 CO₂-Gesetz.

29 Art. 42 ff. und 53 ff. abgelehntes CO₂-Gesetz, BBl 2020 7848.

30 Vgl. *Wagner Pfeiffer* (Anm. 27), S. 148 ff., 150 f., 157, 160 f. und 168; vgl. auch BGE 143 II 87 E. 6.1.1 S. 98 betreffend das Emissionshandelssystem.

31 Vgl. dazu das BGer, Urteil 2C_778/2018 vom 11. Juni 2019 E. 4.

32 Vgl. Art. 13 CO₂-Gesetz.

33 Vgl. z.B. den in Art. 31 ff. LRV vorgesehenen Massnahmenplan und *Favre* (Anm. 9), S. 159 und 169.

34 Vgl. hinten Ziff. V.

b. Klimaschutzmassnahmen im Energiegesetz

Neben der Verringerung der Treibhausgasemissionen ist auch die Produktion von Energie ohne CO₂-Ausstoss, d.h. insbesondere die Förderung von Anlagen zur Erzeugung von erneuerbaren Energien, eine zentrale Massnahme zum Klimaschutz. Gemäss Art. 89 Abs. 1 BV setzen sich Bund und Kantone unter anderem für eine umweltverträgliche Energieversorgung ein; Abs. 2 des gleichen Artikels verpflichtet den Bund zur Festlegung der Grundsätze zur Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien. Zudem fördert der Bund gemäss Art. 89 Abs. 3 BV die Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energie-sparens und der erneuerbaren Energien. Auf der Grundlage dieses Verfassungsartikels verabschiedete das Parlament unter anderem das Energiegesetz, dessen geltende Fassung am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist und Teil des Massnahmenpakets der Energiestrategie 2050 darstellt.³⁵ Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. c EnG bezweckt das neue Energiegesetz namentlich den Übergang hin zu einer Energieversorgung, die stärker auf der Nutzung erneuerbarer Energien gründet, insbesondere einheimischer erneuerbarer Energien.

Betreffend Bau von Anlagen zur Produktion erneuerbarer Energien ist insbesondere der neue Art. 12 Abs. 1 EnG hervorzuheben, wonach «[d]ie Nutzung erneuerbarer Energien und ihr Ausbau [...] von nationalem Interesse [sind]». Bis am 1. Januar 2018 stellte nämlich der Bau von Anlagen zur Erzeugung von erneuerbaren Energien *a priori* kein Interesse von nationaler Bedeutung dar. Dies hatte zur Folge, dass diese Bauprojekte in streitigen Bewilligungsverfahren regelmässig einen schweren Stand hatten bei der Interessenabwägung gegen klassische Umweltbedenken. Der Bundesrat erachtete es als erforderlich, die Wichtigkeit des Interesses an erneuerbaren Energien in Art. 12 Abs. 1 EnG im Kontext der Energiestrategie 2050 ausdrücklich zu verankern.³⁶ Art. 12 Abs. 2 EnG spricht zudem einzelnen Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien ab einer bestimmten Grösse bzw. Leistung ein Interesse von nationaler Bedeutung zu, das demjenigen von Art. 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG)³⁷ entspricht.³⁸

Sodann sieht das Energiegesetz ein kompliziertes Geflecht von Massnahmen zur finanziellen Förderung erneuerbarer Energien vor. Hervorzuheben ist zu-

35 Botschaft zum Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)», BBl 2013 7561.

36 BBl 2013 7561, S. 7664 f.

37 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451).

38 Die Schwellenwerte legte der Bundesrat in der Energieverordnung (SR 730.01) fest. Vgl. für eine Analyse der Schwellenwerte *Alexandra Gerber*, Art. 12 Energiegesetz: Was ändert sich bei der Interessenabwägung (erneuerbare Energie vs. Natur-, Landschafts- und Umweltschutz)?, in: Sebastian Heselhaus/Julia Hänni/Markus Schreiber, Rechtsfragen der Energiewirtschaft, Zürich/St. Gallen 2019, S. 77 ff., 93 ff. Immerhin schliesst Art. 12 Abs. 2 EnG den Bau von Anlagen in Biotopen von nationaler Bedeutung und in Wasser- und Zugvogelreservaten gemäss Art. 18a NHG aus.

nächst das System der Einspeisevergütung³⁹, mit der bei Anlagen zur Produktion von erneuerbarer Energie die Differenz zwischen den Gesteungskosten und dem Marktpreis abgegolten wird. Des Weiteren leistet der Bund Investitionsbeiträge für gewisse Photovoltaik-, Wasserkraft- und Biomasseanlagen.⁴⁰ Wer Grosswasserkraftanlagen betreibt, kann schliesslich eine Marktprämie in Anspruch nehmen für die Elektrizität aus diesen Anlagen, die am Markt unter den Gesteungskosten verkauft werden muss.⁴¹

Dem klassischen Polizeirecht zuzuordnen sind sodann die Effizienz- und Deklarationsvorschriften zur Reduktion des Energieverbrauchs von serienmässig hergestellten Anlagen, Fahrzeugen und Geräten, die der Bundesrat gestützt auf Art. 44 EnG erlässt, und die Vorschriften über die sparsame und effiziente Energienutzung in Neubauten und in bestehenden Gebäuden, für welche die Kantone zuständig sind.⁴²

3. Umweltschutz und Klimaschutz: Gemeinsamkeiten und Gegensätze

Aus naturwissenschaftlicher Sicht bestehen zwischen dem Klimawandel und dem Umweltschutz bzw. den Umweltproblemen zahlreiche Interdependenzen. Obwohl die Kausalzusammenhänge und die genaue Wirkungskette komplex und nicht abschliessend erforscht sind,⁴³ ist es unbestritten, dass die zahlreichen menschenverursachten Eingriffe in die Natur im letzten Jahrhundert – z.B. der Ausbau der Transportwege, die Abholzung von Waldflächen oder die Heizung bzw. Kühlung der Wohnhäuser – und insbesondere der damit verbundene Ausstoss von Treibhausgasen nicht nur die Umwelt lokal und regional beeinträchtigt, sondern auch zur globalen Erderwärmung geführt haben.⁴⁴ Da sich Treibhausgase relativ schnell rund um den Globus verteilen, spielt es dabei keine grosse Rolle, wo auf der Welt sie ausgestossen werden.⁴⁵ Gleichzeitig haben die Auswirkungen des

39 Art. 19 ff. EnG.

40 Art. 24 ff. EnG.

41 Art. 30 ff. EnG. Vgl. zu diesen finanziellen Massnahmen, insbesondere zur Einspeisevergütung, *Andreas Stöckli/Lukas Marxer*, Rechtliche Instrumente der Förderung erneuerbarer Energien unter besonderer Berücksichtigung des Einspeisevergütungssystems nach dem neuen Energiegesetz, in: Véronique Boillet/Anne-Christine Favre/Vincent Martenet (Hrsg.), *Le droit public en mouvement, Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*, Genf/Zürich/Basel 2020, S. 1007 ff.

42 Art. 45 EnG.

43 Siehe für die Komplexität der Wirkungskette auch *Brunner/Hauser/von Büren* (Anm. 14), S. 517.

44 Es ist mittlerweile unbestritten, dass der Klimawandel zu einem grossen Teil menschenverursacht ist, siehe *Brunner/Hauser/von Büren* (Anm. 14), S. 517. Vgl. dazu auch den Bericht «Klimawandel in der Schweiz», 2020, herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt, vom Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz und vom National Centre for Climate Services NCCS (abrufbar auf der Website des BAFU unter <<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/publikationen-studien/publikationen/klimaaenderung-schweiz.html>> [zuletzt besucht am 5. Mai 2021]), S. 9 und 29.

45 *Renat Heuberger*, Der globale CO₂-Zertifikatehandel nach der Klimakonferenz in Cancun, UR 2010, S. 838 ff., 840.

Klimawandels gravierende Folgen für die Umwelt, die Natur und nicht zuletzt für die Menschen. Bereits heute, aber in gesteigertem Masse in der Zukunft werden unter anderem die immer häufiger auftretenden Hitzeperioden und Überschwemmungen, der Anstieg des Meeresspiegels durch das Abschmelzen des Polareises und die vermehrten Hangrutschungen in den Bergen infolge des Auftauens des Permafrosts die Umwelt beeinträchtigen.⁴⁶

Aber nicht nur aus naturwissenschaftlicher, sondern auch aus rechtlicher Sicht sind das Klimarecht und das Umweltrecht – wie oben aufgezeigt – eng miteinander verknüpft: Die Massnahmen zum Klimaschutz stellen das jüngste Teilgebiet des Umweltrechts dar. Zudem stützt sich das Klimarecht, gleich wie der Immissionsschutz, teilweise auf Art. 74 BV ab. Schliesslich wurde weiter vorne bereits erwähnt, dass die Luftreinhaltung als Teilgebiet des Immissionsschutzes ähnliche Ziele verfolgt wie die Massnahmen gegen den Klimawandel, nämlich die Reduktion schädlicher Stoffe in der Luft bzw. den Schutz vor Luftverunreinigungen. Insgesamt kann also festgehalten werden, dass Klimaschutz und (der restliche) Umweltschutz zumindest theoretisch nicht in einem Spannungsverhältnis stehen: Beide zielen darauf ab, Mensch und Umwelt zu schützen.

In mindestens einem Bereich können die Interessen des Umweltschutzes und des Klimaschutzes jedoch einander entgegenlaufen. Es ist unbestritten, dass der Bau einer Anlage zur Produktion von erneuerbaren Energien als Infrastrukturprojekt immer einen unter Umständen erheblichen Eingriff namentlich in die Natur und Landschaft darstellt. Insbesondere Wasserkraftwerke und Windkraftanlagen können die lokalen und regionalen Ökosysteme stark beeinträchtigen. Es überrascht deshalb nicht, dass bei solchen Projekten ein gewisser Gegensatz zwischen dem Klimaschutz und dem Umweltschutz entsteht. Einerseits stellt die Anlage selbst ein Mittel zur Senkung der Treibhausgasemissionen dar und dient daher den Interessen des Klimaschutzes.⁴⁷ Die dadurch geförderte Produktion von erneuerbarer Energie kommt damit der Umwelt zugute, da diese durch einen milderen Klimawandel weniger beeinträchtigt wird. Andererseits werden, wie erwähnt, durch den Bau solcher Anlagen nicht selten die Natur und die Umwelt erheblich beeinträchtigt. Aufgrund dieser komplexen Ausgangslage ist es oft ein heikles Unterfangen, die Interessen im konkreten Anwendungsfall gegeneinander abzuwägen. Es überrascht denn auch nicht, dass diesbezügliche Behördenentscheide oft in zweiter (und dritter) Instanz von Gerichten überprüft werden.⁴⁸

46 Brunner/Hauser/von Büren (Anm. 14), S. 500 f.; Griffel (Anm. 6), S. 266; Klimawandel in der Schweiz (Anm. 44), S. 29 ff.; Langfristige Klimastrategie der Schweiz (Anm. 18), S. 6 und 10.

47 Beim Bau von Anlagen zur Erzeugung von erneuerbaren Energien spielen häufig auch wirtschaftliche Interessen der Bauherrschaft – oft eine gewinnorientierte Unternehmung – eine Rolle. Diese Interessen werden im vorliegenden Beitrag nicht behandelt.

48 Siehe unter anderem die folgenden Fälle in den Bereichen Wind- und Wasserkraft, wo die Interessenabwägung in letzter Instanz vom Bundesgericht vorgenommen oder zumindest beurteilt wurde: BGE 132 II 408 (*Crêt-Meuron*); BGer, Urteil 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 (*Schwyberg*); BGE 140 II 262 (*Kraftwerke Obergoms AG*); 142 II 517 (*Überleitung Lugnez*); BGer,

Nach diesem kurzen Überblick über Umwelt- und Klimaschutz gilt es nun zu untersuchen, wie der Rechtsschutz in den beiden Gebieten ausgestaltet ist und welche Möglichkeiten sich den Bürgerinnen und Bürgern eröffnen, den Umwelt- und Klimaschutzbestimmungen zum Durchbruch zu verhelfen.

III. Rechtsschutz im klassischen Umweltrecht

1. Grundproblem: Vollzugsdefizit im Umweltrecht

Der Schutz der Umwelt stellt primär ein klassisches öffentliches Interesse dar. Während die Rechtsordnung den Privaten die Möglichkeit einräumt, ihre Individualinteressen zu verteidigen und durchzusetzen, obliegt es grundsätzlich dem Staat, die öffentlichen Interessen wahrzunehmen und die zu deren Schutz erlassenen Gesetze und Verordnungen korrekt zu vollziehen. Dahingegen ist die Wahrnehmung und Durchsetzung öffentlicher Interessen durch Private – insbesondere mittels Popularbeschwerde – prinzipiell ausgeschlossen.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass diese Grundkonzeption, d.h. das auf dem Individualrechtsschutz basierte Rechtsschutzsystem, insbesondere im Gebiet des Umweltschutzes die Einhaltung des objektiven Rechts nur bedingt zu garantieren vermag. Dies ist zum einen auf die Unbestimmtheit der Schutzvorschriften im Umweltrecht zurückzuführen. Die oft vagen Gesetzesformulierungen räumen den anwendenden Behörden ein grosses Ermessen ein und erlauben es ihnen, dem Umweltschutz entgegenstehende Interessen zu privilegieren.⁴⁹ Zum anderen unterliegen die Behörden bei der Entscheidungsfindung Beeinflussungsversuchen von ausserhalb und innerhalb der Verwaltung. Der – in der kleinräumigen Schweiz zum Teil erhebliche – Druck von aussen äussert sich unter anderem in der Abhängigkeit von der Wiederwahl der für den Entscheid zuständigen Behörden und in den vielfältigen persönlichen Beziehungen zwischen Privaten und Behördenmitgliedern.⁵⁰ Insbesondere wenn ein dem Umweltschutz entgegenlaufendes privates Interesse mit einem anderen Anliegen des Staates – z.B. dem Interesse an einer öffentlichen Infrastrukturbaute – zusammenfällt, gerät der Umweltschutz in Bedrängnis.⁵¹

Das daraus folgende Vollzugsdefizit wird teilweise durch von Umwelteingriffen besonders berührte Privatpersonen (siehe sogleich Ziff. III.2) und grösstenteils durch das Verbandsbeschwerderecht (siehe Ziff. III.3) abgeschwächt.

Urteil 1C_657/2018, 1C_658/2018 vom 18. März 2021 (*Sainte-Croix*), zur Publikation in der amtlichen Sammlung vorgesehen.

49 *Enrico Riva*, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Bern 1980, S. 16 f.; *Favre* (Anm. 9), S. 169; *Regina Meier*, Das ideale Verbandsbeschwerderecht. Eine Darstellung der Regelungen auf Bundesebene, Zürich 2015, S. 215.

50 *Alain Griffel*, Das Verbandsbeschwerderecht im Brennpunkt zwischen Nutz- und Schutzinteressen, URP 2006, S. 95 ff., 105; *Riva* (Anm. 49), S. 18.

51 *Riva* (Anm. 49), S. 19; *Meier* (Anm. 49), S. 4.

2. Beschwerderecht besonders berührter Privatpersonen

Im Verfahren vor Behörden können Privatpersonen zunächst ihre Individualinteressen geltend machen, also all jene Interessen, die sie direkt und persönlich betreffen. Von Umwelteingriffen besonders berührte Privatpersonen – insbesondere Nachbarinnen und Nachbarn – können jedoch zusätzlich auch die Verletzung jeglicher Umweltschutznormen rügen.⁵² So kann zum Beispiel eine Privatperson nicht nur vorbringen, ein geplanter Neubau halte den erforderlichen Grenzabstand zu ihrem eigenen Grundstück nicht ein. Sie kann auch geltend machen, dieser komme in einem Amphibienlaichgebiet zu stehen; dies, obwohl die rügende Privatperson nicht direkt und persönlich durch den Eingriff in das Amphibienlaichgebiet betroffen ist. Diese Rechtsprechung hat zur Folge, dass durch Umwelteingriffe besonders berührte Privatpersonen, indem sie ihre eigenen, privaten Anliegen vertreten, zugleich auch die öffentlichen Umweltschutzinteressen verteidigen und deren gerichtliche Überprüfung ermöglichen.

3. Beschwerderecht der Umwelt- und Naturschutzverbände

In Umweltbelangen gibt es wegen fehlender besonderer Betroffenheit jedoch häufig gar keine beschwerdelegitimierte Privatpersonen, die Umweltschutzinteressen geltend machen können.⁵³ Aus diesem Grund ist das Instrument der Verbandsbeschwerde für die Durchsetzung des Umweltrechts von zentraler Bedeutung: Es weicht vom Grundprinzip des Individualrechtsschutzes ab, wonach nur zur Beschwerde legitimiert ist, wer durch eine Verfügung «besonders berührt» ist.⁵⁴ Dies erlaubt es Verbänden, im öffentlichen Interesse eine gerichtliche Kontrolle einer Verfügung zu erzwingen, auch wenn keine Privatperson Einwendungen erhebt. Es entspricht einem bewussten Entscheid der gesetzgebenden Behörden, die Verbandsbeschwerde für die Interessen des Naturschutzes zuzulassen, um, wie es das Bundesgericht ausgedrückt hat, der «sprachlosen» Natur gebührende Berücksichtigung gegenüber den – i.d.R. durchschlagskräftigeren – Nutzerinteressen zu verschaffen.⁵⁵

Weder in der schweizerischen Rechtsordnung allgemein noch speziell im Umweltrecht existiert jedoch ein allgemeines Verbandsbeschwerderecht; ein solches besteht nur, wenn es in einem Spezialgesetz vorgesehen ist.⁵⁶ Die verschiedenen Verbandsbeschwerderechte sind im Übrigen nicht einheitlich ausgestaltet. In Umweltbelangen wurde das erste Verbandsbeschwerderecht bereits vor mehr als 50

52 Vgl. z.B. BGE 137 II 30.

53 Meier (Anm. 49), S. 4; Beatrice Wagner-Pfeifer, *Umweltrecht. Allgemeine Grundlagen*, Zürich 2017, Rz. 953; Favre (Anm. 9), S. 182; Thierry Tanquerel, *Les voies de droit des organisations écologistes en Suisse et aux Etats-Unis*, Basel 1996, S. 204.

54 Vgl. Art. 48 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) und Art. 89 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110).

55 BGE 144 II 218 E. 7 S. 230 f. Vgl. dazu bereits Riva (Anm. 49), S. 16 f., und Tanquerel (Anm. 53).

56 Riva (Anm. 49), S. 63.

Jahren, 1966, im NHG verankert.⁵⁷ Seit 1983 besteht ein solches Recht auch im USG, seit 1985 im Fuss- und Wanderweggesetz⁵⁸ und seit 2003 im Gentechnikgesetz⁵⁹. Weitere Verbandsbeschwerde- bzw. -klagerechte wurden aus sozialpolitischen Gründen etwa im Konsumentenschutzrecht und im Gleichstellungsrecht eingeführt.⁶⁰ Die beiden Verbandsbeschwerderechte des USG und des NHG sind in der Praxis von grösster Bedeutung, zumal ihnen auch eine präventive Bedeutung zukommt.⁶¹

Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 NHG steht den Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden im Bereich des Natur- und Heimatschutzes, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergehen, ein Beschwerderecht zu.⁶² Das Verbandsbeschwerderecht knüpft somit an den Erlass einer Verfügung an, wobei die meisten Anfechtungsobjekte die Erteilung oder die Verweigerung von Bewilligungen betreffen.⁶³ Ebenfalls anfechtbar sind Verfügungen über Realakte, die im Zusammenhang mit Bundesaufgaben stehen.⁶⁴ Eine Verbandsbeschwerde ist auch zulässig gegen Verfügungen, die keinen Raumbezug aufweisen, d.h., wenn der angefochtene Aspekt der Verfügung nicht die örtliche Situation, sondern z.B. ein Produkt betrifft. So hat das Bundesgericht vor kurzem bestätigt, dass Naturschutzverbände die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels anfechten können.⁶⁵

Das in Art. 55 Abs. 1 USG vorgesehene Verbandsbeschwerderecht knüpft im Gegensatz zu jenem im NHG nicht nur an den Erlass einer Verfügung an, sondern zusätzlich am Begriff der Anlage und am Institut der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Gemäss Art. 55 Abs. 1 USG steht den Umweltschutzverbänden das Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen Behörden und der Bundes-

57 *Riva* (Anm. 49), S. 63 f.

58 Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (FWG; SR 704).

59 Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich vom 21. März 2003 (Gentechnikgesetz, GTG; SR 814.91).

60 Namentlich Art. 21 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 (PüG; SR 942.20), Art. 7 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1994 (GIG; SR 151.1) und Art. 9 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3); vgl. zu den einzelnen Beschwerderechten *Meier* (Anm. 49).

61 *Meier* (Anm. 49), S. 5, 57 ff. und 104 ff.; *Riva* (Anm. 49), S. 64.

62 Das Beschwerderecht steht gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG Naturschutzorganisationen zu, die gesamtschweizerisch tätig sind und rein ideelle Zwecke verfolgen; allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen. Ausserdem dürfen solche Organisationen nur Rügen in Rechtsbereichen erheben, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zweckes bilden (Art. 12 Abs. 2 NHG). Die beschwerdeberechtigten Organisationen werden im Anhang zur Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (SR 814.076) abschliessend aufgelistet.

63 *Peter M. Keller*, in: ders./Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), Kommentar NHG, 2. Aufl., Zürich 2019, Art. 12 N 4.

64 *Keller* (Anm. 63), Art. 12 N 7.

65 BGE 144 II 218.

behörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen zu, für die eine UVP nach Artikel 10a USG erforderlich ist. Im Rahmen einer UVP wird also geprüft, ob ein solches Projekt unter anderem den Vorschriften des USG, des Natur- und Heimatschutzes, des Landschaftsschutzes und des Gewässerschutzes entspricht.⁶⁶ Nicht alle Bauprojekte sind der UVP unterstellt, sondern nur diejenigen Anlagen, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, sodass die Einhaltung der Umweltschutzvorschriften voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann.⁶⁷ Für das Verbandsbeschwerderecht fungiert die UVP also als Filter: Nur bei grösseren Bauprojekten können die Verbände Beschwerde erheben und die Einhaltung der Umweltvorschriften von einem Gericht überprüfen lassen.

4. Zwischenfazit

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass dem Verbandsbeschwerderecht zentrale Bedeutung zukommt, wenn es um die Durchsetzung und Weiterentwicklung des Umweltschutzes geht. Umweltschutzverbände erzwingen regelmässig eine (bundes-)gerichtliche Kontrolle von Bewilligungsentscheiden aller Art und verhindern so namentlich etliche Eingriffe in die Natur durch Anlagen, sonstige Bauten und Produkte wie Pflanzenschutzmittel. Das Rechtsmittel der Verbandsbeschwerde ist in der Praxis ausserordentlich erfolgreich.⁶⁸ In der Lehre wird das Verbandsbeschwerderecht im Umweltbereich als «seit Jahrzehnten bewährtes verfahrensrechtliches Instrument» bezeichnet, das «einen wesentlichen Beitrag zu einer Optimierung des Ausgleichs zwischen Nutz- und Schutzinteressen leistet».⁶⁹

Mit Blick auf den Klimawandel und die damit einhergehenden Probleme stellt sich als nächstes die Frage, ob der Rechtsschutz im Klimarecht durch die aktuelle Rechtsordnung sichergestellt ist. Falls dies verneint werden muss, ist weiter zu fragen, wie diese Rechtsschutzlücke behoben werden könnte.

66 Art. 3 Abs. 1 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011).

67 Art. 10a Abs. 2 USG und Anhang UVPV.

68 Gemäss einer Studie der Universität Genf lag die Gutheissungsquote bei Beschwerden von Umweltorganisationen vor Bundesgericht zwischen 1996 und 2006 bei über 60%, während sie bei der (damaligen) Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Durchschnitt deutlich unter 20% lag (Thierry Tanquerel/Alexandre Flückiger/Karin Byland/Arun Bolkensteyn, *Droit de recours des organisations écologistes, Statistiques actualisées [2008] relatives aux recours de droit administratif et aux recours en matière de droit public*, publiziert auf der Website des BAFU, <<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/13444.pdf>> [zuletzt besucht am 5. Mai 2021]; vgl. dazu auch Griffel [Anm. 50], S. 108 f.). Nach Einschätzung der Autorin und des Autors des vorliegenden Betrags hat sich an diesen Gegebenheiten seither nichts Grundsätzliches geändert.

69 Griffel (Anm. 50), S. 125.

IV. Rechtsschutz im Klimarecht *de lege lata*

1. Auch hier: Vollzugsdefizit im Klimarecht

Die vorne beschriebenen Gründe für die Defizite bei der Durchsetzung des Umweltrechts können *tel quel* auf den Klimaschutz übertragen werden: Gleich wie die Natur ist auch das Klima «sprachlos»⁷⁰. Folglich kann dessen Schutz ebenfalls nur durch das Tätigwerden von staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren sichergestellt werden.⁷¹

Die Ausgangslage ist freilich nicht dieselbe wie im klassischen Umweltrecht, denn die Belastung des Klimas durch den Menschen erfolgt auf andere Weise als diejenige von Boden, Wasser, Tieren, Pflanzen usw. Zum einen sind es nicht bloss einzelne Anlagenbetreiberinnen und -betreiber, die zur Schädigung des Klimas beitragen, sondern allein in der Schweiz Hunderttausende oder Millionen von Kleinemittentinnen und -emittenten von Treibhausgasen. Zum andern wirken sich die Emissionen, anders als bei Bauten und Anlagen, örtlich unbegrenzt aus und betreffen das ganze Land bzw. den ganzen Planeten; die Emissionen wirken sich also nicht nur auf die unmittelbare Nachbarschaft aus, sondern auf alle Menschen.

Dies kann Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Rechtsschutzes haben. Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, inwiefern Privatpersonen und Klimaschutzverbände in der aktuellen Rechtsordnung die Interessen des Klimaschutzes geltend machen können.

2. Beschwerdemöglichkeiten im Klimarecht

a. Durch den Klimawandel besonders berührte Privatpersonen?

Individualbeschwerden von besonders betroffenen Personen im Klimarecht sind sehr selten oder gar inexistent, namentlich deshalb, weil Aktivitäten, die das Klima beeinträchtigen, in der Regel – aufgrund deren fehlenden Raumrelevanz – nicht einzelne Personen *besonders* schwer betreffen. Während sich im klassischen Umweltrecht die besondere Betroffenheit einer Person aus ihrer geografischen Nähe zum Neubau oder zur Anlage ableitet und sie sich – als Nachbarin oder Nachbar – somit gegen den Bau einer Fabrik in ihrer Nachbarschaft oder gegen den übermässigen Lärm der nahen Hauptstrasse wehren kann, ist die geografische Nähe im Klimarecht kein taugliches Kriterium.⁷² Hier bedarf es also eines anderen Merkmals, um die besondere Betroffenheit im Falle von übermässigen Treibhausgas-

⁷⁰ In Anlehnung an die Metapher der «sprachlosen» Natur im vorne zitierten BGE 144 II 218 E. 7 S. 230.

⁷¹ Vgl. vorne Ziff. III.1–3.

⁷² Vgl. *Francesca Magistro/Dominique Hänni*, Les Aînées pour la protection du climat devant le Tribunal fédéral, *Plaidoyer* 3/2019, S. 20 ff., 22; siehe auch *Félice Rouiller*, Le recours en annulation en matière de climat. La problématique de la qualité pour agir, *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht* 2019/2020, S. 447 ff., 457, für die gleiche Problematik auf EU-Ebene.

emissionen darzulegen. Die aktuelle Rechtsordnung hat jedoch (noch) kein solches anerkannt.⁷³

Der unlängst vom Bundesgericht beurteilte Fall *KlimaSeniorinnen* – dem (ersten) schweizerischen Klimaprozess – verdeutlicht diese Problematik: Im Jahr 2016 rügten der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz sowie vier Bürgerinnen rechtswidrige Unterlassungen im Bereich des Klimaschutzes und ersuchten den Bundesrat und verschiedene Bundesämter um den Erlass einer Verfügung über Realakte.⁷⁴ Sie machten geltend, sie seien als über 75-jährige Frauen gemäss wissenschaftlicher Studie durch die Folgen des Klimawandels – namentlich die häufiger auftretenden und länger andauernden Hitzewellen – deutlich stärker in ihrer Gesundheit betroffen als die Allgemeinheit; ungenügende Klimaschutzmassnahmen und das allfällige Nichteinhalten des Klimaziels vonseiten der Behörden beträfen sie besonders. Zum Beweis ihrer besonderen Betroffenheit machten sie also keine geografische Nähe, sondern eine statistisch nachgewiesene überproportionale Betroffenheit durch den Klimawandel in Bezug auf den Rest der Bevölkerung geltend. Das Bundesgericht führte jedoch aus, das geltend gemachte Verfehlen der Klimaziele (und somit die Verhinderung einer zu starken Klimaerwärmung) liege nicht in der nahen Zukunft. Daher seien die Grundrechte der Beschwerdeführerinnen, insbesondere das Recht auf Leben, durch die gerügten Unterlassungen im heutigen Zeitpunkt nicht genug stark betroffen. Das Bundesgericht kam daher zum Schluss, das nach Art. 25a Abs. 1 VwVG erforderliche Tatbestandselement des Berührtseins in Rechten sei nicht gegeben, weshalb die Beschwerdeführerinnen keine Verfügung über einen Realakt verlangen könnten. Es wies diese auf die verschiedenen demokratischen Instrumente hin, die sich zur Durchsetzung derartiger Anliegen eignen würden.⁷⁵

Das Bundesgericht hat jedoch nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass jemand durch die Unterlassung von Klimaschutzmassnahmen in einer anderen Konstellation besonders berührt sein könnte. Es ist zum Beispiel nicht auszuschliessen, dass eine Gruppe junger Bürgerinnen und Bürger unter Berufung auf das Vorsorgeprinzip als besonders berührt gelten könnte: Sie sind es nämlich, die

73 Der vorliegende Beitrag behandelt nicht, inwiefern jede Bürgerin und jeder Bürger ein Grundrecht auf Umweltschutz bzw. auf eine gesunde Umwelt hat und ob sich allenfalls aus einem solchen Recht die Betroffenheit ableiten lässt (vgl. *Francesca Magistro*, *Le droit à un environnement sain revisité. Etude de droit suisse, international et comparé*, Diss. Genf, Zürich 2017; *Julia Hänni*, *Menschenrechtsverletzungen infolge Klimawandels – Voraussetzungen und Herausforderungen*, EuGRZ 2019, S. 1–20).

74 BGer, Urteil 1C_37/2019 vom 5. Mai 2020 = BGE 146 I 145 (*KlimaSeniorinnen*), in: ZBI 121/2020, S. 489 ff.

75 BGer, Urteil 1C_37/2019 vom 5. Mai 2020 = BGE 146 I 145 (*KlimaSeniorinnen*) E. 5 S. 151 ff., in: ZBI 121/2020, S. 489 ff., 492 ff. Nach Auffassung der Mitautorin hätte das Bundesgericht die Voraussetzung des hinreichenden Berührtseins der KlimaSeniorinnen nicht schon deshalb ausschliessen sollen, weil «die Folgen einer allfälligen [...] den Wert von «deutlich unter 2 Grad Celsius» überschreitenden Klimaerwärmung erst in mittlerer bis fernerer Zukunft eintreten werden», zumal die KlimaSeniorinnen geltend gemacht hatten, sie seien bereits heute durch die Wärmeperioden und Hitzewellen stark betroffen. Für ausführliche Kritiken des Urteils vgl. *Johannes Reich*, ZBI 121/2020, S. 489 ff., und *Mirina Grosz*, URP 2020, S. 489 ff.

die Konsequenzen des Klimawandels in der Zukunft am meisten zu spüren bekommen werden.⁷⁶

b. Kein Verbandsbeschwerderecht im Bereich des Klimaschutzes

Im Gegensatz zum USG und zum NHG sehen weder das Energiegesetz noch das CO₂-Gesetz ein Verbandsbeschwerderecht vor, welches Klimaschutzverbänden ermöglichen würde, die Umsetzung der Klimaschutzmassnahmen gerichtlich durchzusetzen. Die Einführung eines solchen Rechts wäre im Übrigen auch im neuen, in der Volksabstimmung vom Juni 2021 vom Volk verworfenen CO₂-Gesetz nicht vorgesehen gewesen. Die oben erwähnte zentrale Bedeutung des Verbandsbeschwerderechts im Umweltschutz entfällt daher im Klimarecht gänzlich.

Immerhin ist anzumerken, dass Umweltschutzverbände die Möglichkeit haben, die Einhaltung der Luftreinhalte-Verordnung beim Bau von UVP-pflichtigen Anlagen mithilfe der Verbandsbeschwerde des USG geltend zu machen. Die Einhaltung der staatlichen Massnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen kann also im Bereich des klassischen Umweltrechts von Verbänden einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden.

c. Rechtsschutz im Klimarecht: Unbefriedigender Status quo

Wie soeben aufgezeigt, ist der Rechtsschutz im Bereich des Klimaschutzes – im Gegensatz zu jenem im Umweltrecht – stark eingeschränkt. Diese Erkenntnis ergibt sich auch aus einer kurzen Stichwortsuche in der Datenbank der Bundesgerichtsentscheide. Der Begriff «Klimaschutz» taucht bei einer solchen Suche äusserst selten auf – am einschlägigsten im Zusammenhang mit dem erwähnten Verfahren der *KlimaSeniorinnen*. Auch der «Klimawandel» und die «Klimaerwärmung» wurden nur wenige Male erwähnt⁷⁷ – einmal etwa im Zusammenhang mit einer Bewilligung für einen Schneeablagerungsplatz, dessen Nutzungsdauer aufgrund der verkürzten Winterperiode umstritten war.⁷⁸ Zudem ergingen einige Entscheide zur Anwendung des CO₂-Gesetzes, wobei in jenen Fällen sanktionierte oder abgabepflichtige Unternehmen ihre wirtschaftlichen Interessen – und nicht das Anliegen des Klimaschutzes – geltend machten.

Wie das Bundesgericht im oben erwähnten Fall der *KlimaSeniorinnen* angemerkt hat, können Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Moment vor allem auf die direktdemokratischen Instrumente zurückgreifen. Eine im Dezember 2019 zustande gekommene Initiative – die sog. «Gletscher-Initiative» – fordert beispiels-

76 Vgl. für Klimaprozesse in anderen Ländern, insbesondere den *Urgenda*-Prozess in den Niederlanden, die verschiedenen Beiträge in: *Christel Cournil/Varison Leandro, Les procès climatiques entre le national et l'international*, Paris 2018.

77 Vgl. namentlich BGE 136 II 337 und BGer, Urteile 1C_631/2017 vom 29. März 2019 und 2C_427/2017 vom 28. Juni 2018.

78 Vgl. BGer, Urteil 1C_505/2017 vom 15. Mai 2018.

weise, dass die Schweiz spätestens im Jahr 2050 klimaneutral ist. Die Initiative wird zurzeit von den Behörden behandelt.⁷⁹

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Rechtsdurchsetzung im Bereich des Klimarechts heute unbefriedigend geregelt ist. Die Behörden können dieses Interesse, wie weiter vorne ausgeführt,⁸⁰ aus verschiedenen Gründen nur beschränkt wahrnehmen. Im Folgenden werden zwei Vorschläge vorgestellt, wie Klimaschutz- und Umweltorganisationen als «Hilfspersonen» dem objektiven Klimarecht zum Durchbruch verhelfen könnten.

V. Ausbau des Rechtsschutzes im Klimarecht: *de lege ferenda*

1. Ein Verbandsbeschwerderecht für Klimaschutzverbände

a. Grundsätzliches

Um den Rechtsschutz im Klimarecht auszubauen, erachten wir es als erforderlich, den Umwelt- und Klimaschutzverbänden, analog zum Umweltrecht, ein Beschwerderecht einzuräumen. Das sollte durch die Schaffung eines expliziten Klimaschutz-Verbandsbeschwerderechts im CO₂-Gesetz geschehen. Dieses würde durch eine Bestimmung ergänzt, die den Klimaschutzverbänden, unter ähnlichen Voraussetzungen wie im USG und im NHG, das Recht einräumt, Beschwerde gegen diejenigen Verfügungen zu erheben, die sich möglicherweise nachteilig auf das Klima auswirken; in anderen klimarelevanten Erlassen könnte diesfalls auf die Regelung im CO₂-Gesetz verwiesen werden.⁸¹

b. Mögliche Anfechtungsobjekte

Die Verbandsbeschwerde im Klimarecht muss natürlich in erster Linie gegen Verfügungen offenstehen, die gestützt auf die jeweils geltende CO₂-Gesetzgebung ergehen. Allerdings braucht es auch in diesem Rechtsgebiet die ideelle Verbandsbeschwerde dort nicht, wo Verfügungen keine direkten Folgen auf das Klima haben (z.B. Verfügungen über Bürgschaften zur Förderung von Technologien zur Verminderung von Treibhausgasen⁸²). Als Anfechtungsobjekte der Verbandsbe-

⁷⁹ Vgl. vorne Anm. 19.

⁸⁰ Vgl. vorne III.1.

⁸¹ Als Minimalvariante könnte allenfalls in Betracht gezogen werden, bloss die bestehenden Verbandsbeschwerderechte im USG oder im NHG dahingehend zu erweitern, dass auch das Klima beeinträchtigende Entscheide angefochten werden könnten. Im CO₂-Gesetz würde diesfalls ein blosser Verweis ausreichen. Damit würde eine wünschenswerte Annäherung des Klimarechts an den Umweltschutz bewirkt (vgl. dazu *Thierry Largey, La législation climatique doit-elle être davantage environnementale?*, ZBl 121/2020, S. 349 f.). Diese Variante erachten wir jedoch als ungenügend und werden sie im Folgenden nicht vertiefen. Ebenfalls nicht vertieft wird die Möglichkeit, das materielle klimaschutzrelevante Umweltrecht zu verstärken, wo die Verbandsbeschwerde bereits besteht. Vgl. dazu den eben zitierten Beitrag von *Largey*.

⁸² Vgl. Art. 35 CO₂-Gesetz; Art. 56 abgelehntes CO₂-Gesetz (Anm. 3).

schwerde fallen somit auf der Grundlage des aktuellen CO₂-Gesetzes namentlich die folgenden Verfügungen in Betracht:

- Festlegung der individuellen Zielvorgaben für Fahrzeugimporteure oder -händler sowie die Sanktionen bei deren Nichteinhaltung⁸³
- Im Rahmen des Emissionshandelssystems:
 - Verfügung über die Teilnahme am Emissionshandelssystem⁸⁴
 - kostenlose Zuteilung von Emissionshandelsrechten⁸⁵
 - Sanktionen bei Nichtabgabe von Emissionsrechten und Emissionszertifikaten⁸⁶
- Betreffend die CO₂-Abgabe:
 - Verminderungsverpflichtung⁸⁷
 - Sanktion bei Nichteinhaltung⁸⁸
 - Steuerveranlagung⁸⁹

Den Klimaschutzverbänden müsste also bei allen diesen oder zumindest bei den für die Reduktion des CO₂-Ausstosses besonders wichtigen Verfügungen ein Beschwerderecht eingeräumt werden. Speziell angezeigt wäre ein Verbandsbeschwerderecht gegen Verfügungen über die Teilnahme am Emissionshandelssystem, gegen die kostenlose Zuteilung von Emissionshandelsrechten sowie gegen Verfügungen betreffend die Verminderungsverpflichtungen im Falle einer Rückerstattung der CO₂-Abgabe.

Als schwierig erweist sich die Bestimmung der klimarelevanten Verfügungen ausserhalb des CO₂-Gesetzes, da diese ihre gesetzliche Grundlage in verschiedenen Erlassen finden. Kaum praktikabel wäre es, die ideelle Verbandsbeschwerde ungeachtet des Rechtsgebiets gegen alle Verfügungen zuzulassen, die Vorhaben mit hohem CO₂-Ausstoss betreffen, weil diese Umschreibung zu unbestimmt und damit der Rechtssicherheit abträglich wäre. Erforderlich ist daher eine abschliessende Auflistung der möglichen Anfechtungsobjekte analog dem Behindertengleichstellungsgesetz. Dort werden in Art. 9 Abs. 3 alle Entscheide, die von den Behindertenschutzverbänden angefochten werden können, nach Verfahren und anwendbarer Norm einzeln aufgeführt.

Eine solche Auflistung müsste gleich wie Art. 9 Abs. 3 lit. c BehiG zunächst eine Beschwerdemöglichkeit von ideellen Verbänden gegen Verfügungen über die Prüfung und Zulassung von Fahrzeugen vorsehen, ist doch der Verkehr einer der Hauptverursacher von Treibhausgasemissionen.⁹⁰ Zu denken ist hier namentlich an die Typengenehmigung von Motorfahrzeugen nach Art. 12 SVG und an die

83 Art. 12 und 13 CO₂-Gesetz.

84 Art. 44 CO₂-Verordnung.

85 Art. 19 Abs. 2 CO₂-Gesetz (vgl. auch BGer, Urteil 2C_8/2016 vom 17. Oktober 2016).

86 Art. 21 CO₂-Gesetz.

87 Art. 70 CO₂-Verordnung.

88 Art. 32 CO₂-Gesetz.

89 Art. 33 Abs. 1 CO₂-Gesetz i.V.m. Art. 19 ff. Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (MinöStG; SR 641.61).

90 Vgl. dazu Klimawandel in der Schweiz (Anm. 44), S. 12 ff.

Bescheinigung für den Eintrag ins Luftfahrzeugregister für inländische⁹¹ bzw. die Bescheinigung der Lufttüchtigkeit für ausländische Luftfahrzeuge⁹² sowie deren Zulassung zum Verkehr⁹³. Darüber hinaus hängt der Ausstoss von Treibhausgasen im Bereich der Luftfahrt weniger vom Bau der (Flughafen-)Anlagen ab, sondern vielmehr von der Ausgestaltung des Flugbetriebs. Um diese Belastungen vom Beschwerderecht zu erfassen, rechtfertigt es sich, auch Klimaschutzverbände zur ideellen Verbandsbeschwerde gegen die Genehmigung bzw. Änderung der Betriebskonzession sowie des Betriebsreglements zuzulassen,⁹⁴ ebenso gegen Verfügungen des Flughafenbetreibers über die Emissionszuschläge⁹⁵.

Darüber hinaus wäre es allenfalls wünschenswert, wenn das Parlament in der künftigen CO₂-Gesetzgebung Klimaschutzmassnahmen beschliessen würde, die in der Form von Verfügungen umzusetzen wären, um so die Zahl der Anfechtungsobjekte zu erweitern. In Anlehnung an das klassische Umweltrecht käme da z.B. die Bewilligungspflicht für klimaschädliche Produkte infrage.⁹⁶

c. Ausgestaltung

Wie müsste ein solches Verbandsbeschwerderecht ausgestaltet sein, um einen wirksamen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele der Schweiz leisten zu können? Wie weiter vorne ausgeführt, stellt das Instrument der ideellen Verbandsbeschwerde im klassischen Umweltrecht, aber auch in andern Rechtsgebieten ein bewährtes Instrument zur Wahrung öffentlicher Interessen dar. Daran kann angeknüpft werden. In Anlehnung an Art. 12 Abs. 1 NHG und Art. 55 Abs. 1 USG kann das Beschwerderecht auf ideelle Organisationen beschränkt werden, die sich statutarisch allgemein dem Umweltschutz oder speziell dem Klimaschutz widmen. Da die Auswirkungen eines übermässigen Ausstosses klimaschädlicher Treibhausgase örtlich kaum beschränkt sind, scheint es gerechtfertigt, analog zu Art. 55 Abs. 1 lit. a USG und Art. 12 Abs. 1 lit. a NHG nur gesamtschweizerisch tätige Organisationen zuzulassen. Weil es sich beim Klimarecht um ein junges Rechtsgebiet handelt, ist dagegen, anders als in den beiden vorhin erwähnten Erlassen, keine Beschäftigung mit dem Thema seit zehn Jahren zu verlangen; allenfalls wäre diese Zeitspanne auf bspw. zwei Jahre zu beschränken.

91 Gemäss Art. 56 Abs. 1 lit. c des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG; SR 748.0) bescheinigt das BAZL die Lärm- und die Schadstoffemissionen der Luftfahrzeuge mit motorischem Antrieb.

92 Art. 16 und 17 der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (LFV; SR 748.01).

93 Gemäss Art. 18 Abs. 1 lit. b LFV wird ein im Luftfahrzeugregister eingetragenes Luftfahrzeug zum Verkehr zugelassen, wenn es (unter anderem) die Anforderungen der Emissionsbegrenzung erfüllt.

94 Im Betriebsreglement werden namentlich die An- und Abflugverfahren sowie die besonderen Vorschriften für die Benützung des Flugplatzes festgelegt (Art. 36c Abs. 2 lit. b LFG).

95 Art. 39 Abs. 3 lit. e LFG.

96 Siehe z.B. die abgeschriebene Motion Wermuth (19.3369), die die Einführung einer Klimaverträglichkeitsprüfung für Finanzmarktprodukte verlangte.

Um den Umwelt- und Klimaschutzverbänden die Beschwerde gegen die genannten Verfügungen zu ermöglichen, sind diese bekannt zu machen. Auch hier könnte die Lösung des Behindertengleichstellungsgesetzes analog angewendet werden: Gemäss Art. 9 Abs. 4 BehiG eröffnet die Behörde die im vorhergehenden Abs. 3 aufgeführten Verfügungen den Behindertenorganisationen durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan.

Da die Schutzorganisationen im Rahmen der Verbandsbeschwerde öffentliche Interessen wahrnehmen, würde es sich an sich rechtfertigen, das Beschwerdeverfahren für die Verbände unentgeltlich auszugestalten. Sollten die gesetzgebenden Behörden – gleich wie im klassischen Umweltrecht – nicht bereit sein, diesen Schritt zu tun, wäre der genannte Umstand zumindest bei der Festsetzung der Gerichtsgebühren zu berücksichtigen.⁹⁷

d. Mitwirkung der Klimaschutzverbände bei verwaltungsrechtlichen Verträgen

Die Verbandsbeschwerde steht im klassischen Umweltrecht nur gegen behördliche Verfügungen offen.⁹⁸ In den letzten Jahrzehnten haben sich die Instrumente des Verwaltungshandelns weiterentwickelt. Insbesondere haben Formen des sogenannten kooperativen Verwaltungshandelns an Bedeutung gewonnen, von denen man sich eine einfachere und bessere Rechtsdurchsetzung verspricht.⁹⁹ Dazu gehören namentlich die verwaltungsrechtlichen Verträge.¹⁰⁰

Der Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft kommt auch im Klimarecht eine gewisse Bedeutung zu. So fordert etwa das Energiegesetz für die Rückerstattung des Netzzuschlags Zielvereinbarungen mit der Endverbraucherin oder dem Endverbraucher.¹⁰¹ Zur Reduktion des Energieverbrauchs sieht es sodann Vereinbarungen mit Unternehmen vor, die Anlagen, Fahrzeuge, Geräte und deren Be-

97 Vgl. BGer, Urteil 1C_526/2015, 1C_528/2015 vom 12. Oktober 2016 E. 11.3, nicht publiziert in BGE 142 II 517.

98 Vgl. vorne Ziff. III.3. Die Beschränkung des Anfechtungsobjekts auf Verfügungen wurde schon vor langer Zeit als zu eng kritisiert, können Umweltinteressen doch durch jegliche staatliche Handlungsweisen beeinträchtigt werden (vgl. *Riva* [Anm. 49], S. 83). In der jüngeren Lehre wird dafür plädiert, das Verbandsbeschwerderecht nicht von der Form des behördlichen Tätigwerdens abhängig zu machen (vgl. etwa die Urteilsbesprechungen von *Daniela Thurnherr*, URP 2015, S. 296 ff., und *Markus Müller*, ZBI 116/2015, S. 446 ff.).

99 Zum Begriff des kooperativen Verwaltungshandelns siehe *Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1307.

100 Vgl. etwa BGer, Urteil 1A.266/2005 vom 13. März 2006 betreffend die vertragliche Vereinbarung von Massnahmen zur Emissionsbegrenzung. Art. 41a USG sieht die Zusammenarbeit des Bundes und der Kantone mit den Organisationen der Wirtschaft und die Förderung von Branchenvereinbarungen ausdrücklich vor; gemäss Art. 43 USG können selbst Vollzugsaufgaben ausgelagert werden (vgl. dazu *Andreas Lienhard*, Einbezug von Privaten bei der Gewährleistung des Umweltschutzes – Kooperations- und Auslagerungsvereinbarungen als Vollzugsinstrumente?, URP 2006, S. 1 ff., 14 ff.).

101 Art. 41 EnG.

standteile herstellen oder importieren.¹⁰² Ausserdem kann der Bund mit Unternehmen zum Zweck der sparsamen und effizienten Energienutzung Zielvereinbarungen zur Steigerung der Energieeffizienz abschliessen.¹⁰³ Es ist davon auszugehen, dass auch der zukünftige Klimaschutzplan Zielvereinbarungen als Mittel zur Erreichung des Klimaziels vorsehen wird.¹⁰⁴

Wo Umweltrecht ohne Erlass von Verfügungen umgesetzt wird, fehlt es an einem tauglichen Anfechtungsobjekt für die Verbandsbeschwerde. Es erscheint dennoch geboten, den Umwelt- und Klimaverbänden auch in diesem Bereich eine Mitwirkungsmöglichkeit zu eröffnen. Denkbar wäre eine Regelung, wie sie ähnlich bereits im Subventionsgesetz¹⁰⁵ existiert: Werden Finanzhilfen oder Abgeltungen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gewährt, stellt die Behörde der gesuchstellenden Partei nach den Vertragsverhandlungen einen befristeten Antrag, den sie auch den beschwerdeberechtigten Dritten eröffnet. Diese sowie die gesuchstellende Partei können innert 30 Tagen eine anfechtbare Verfügung verlangen.¹⁰⁶ Dementsprechend sollte die Behörde, die einen klimarelevanten Vertrag abschliessen will, verpflichtet werden, diesen nach Abschluss der Vertragsverhandlungen den beschwerdebefugten Schutzorganisationen zuzustellen. Letzteren stünde dann die Möglichkeit offen, eine anfechtbare Verfügung über den Vertragsinhalt zu verlangen, die ihrerseits auf dem ordentlichen Rechtsweg mit Beschwerde angefochten werden könnte.

e. Fazit

Ein Verbandsbeschwerderecht von Klimaschutzvereinigungen stellt ein geeignetes Instrument zur besseren Durchsetzung der erforderlichen Massnahmen zur Reduktion des Ausstosses von Treibhausgasen dar. Bei dessen Ausgestaltung muss das Rad nicht neu erfunden werden, denn die bestehenden Verbandsbeschwerderechte kennen bereits das erforderliche Instrumentarium. Soweit Klimaschutzmassnahmen mittels verwaltungsrechtlicher Verträge umgesetzt werden, ist den Verbänden die Möglichkeit einzuräumen, eine Verfügung über den Inhalt der vertraglichen Vereinbarung zu verlangen und diese anzufechten.

2. Eine Klimaverträglichkeitsprüfung

Als Ergänzung zu einem Verbandsbeschwerderecht im Klimarecht könnte die Umweltverträglichkeitsprüfung um den Klimaaspekt erweitert werden. Der Stän-

¹⁰² Art. 44 Abs. 3 EnG.

¹⁰³ Art. 46 Abs. 2 EnG.

¹⁰⁴ Das gescheiterte CO₂-Gesetz (Anm. 3) enthielt in Art. 3 Abs. 7 eine Bestimmung, wonach der Bund mit Organisationen der Wirtschaft oder mit einzelnen Unternehmensgruppen Verminderungsziele hätte vereinbaren können.

¹⁰⁵ Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1).

¹⁰⁶ Art. 19 Abs. 2 und 3 SuG.

derat hatte im Herbst 2019 einem solchen Vorschlag seiner Umweltkommission zugestimmt. Dem neuen Art. 17b des (revidierten) CO₂-Gesetzes zufolge hätten UVP-pflichtige Anlagen grundsätzlich keine Emissionen mehr verursachen dürfen; der Ständerat hätte also die Klimaneutralität aller UVP-pflichtigen Anlagen einführen wollen¹⁰⁷. Weiter wären Betreiberinnen und Betreiber einer solchen Anlage, die trotz allem Treibhausgas ausstösst, verpflichtet gewesen, Emissionsverminderungsmassnahmen zu treffen bzw. dem Bund einen Betrag von 320 Franken pro nicht kompensierter Tonne emittierter Treibhausgasemissionen zu entrichten. Aus Sicht der Umweltkommission des Ständerats wäre diese Erweiterung nötig gewesen, um die Ziele des Pariser Klimaübereinkommens zu erreichen.¹⁰⁸ Im Juni 2020 hat der Nationalrat einem Antrag seiner Umweltkommission, die beiden Artikel wieder aus dem (mittlerweile abgelehnten) CO₂-Gesetz herauszustreichen, stattgegeben.

Hinsichtlich des Rechtsschutzes im Klimarecht wäre eine Erweiterung der Umweltverträglichkeitsprüfung um den Klimaaspekt zweifelsohne zu begrüssen. Nicht nur würde es der Klimaproblematik bei UVP-pflichtigen Anlagen mehr Sichtbarkeit und mehr Nachdruck verleihen. Der Entscheid über die Bewilligung der Anlage würde auch ein zusätzliches Anfechtungsobjekt darstellen und allenfalls den Klimaverbänden erlauben, sich dagegen zu wehren. Als Minimum wäre zu fordern, alle Anlagen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterstellen, deren ordentlicher Betrieb voraussichtlich einen *vordefinierten* jährlichen Schwellenwert für Treibhausgas-Emissionen oder für den Energieverbrauch überschreiten wird.¹⁰⁹ Dies würde es den Umwelt- und Klimaschutzorganisationen namentlich ermöglichen, die Einhaltung der gestützt auf Art. 45 EnG von den Kantonen erlassenen Vorschriften über die sparsame und effiziente Energienutzung durchzusetzen.

VI. Schlussbemerkungen

Das Klimarecht als jüngstes Teilgebiet des Umweltrechts i.w.S. wurde in den letzten Jahren, insbesondere aufgrund der Dringlichkeit von Massnahmen gegen den Klimawandel, stetig weiterentwickelt. Obwohl der Klimaschutz in der Bundesverfassung noch keine Erwähnung findet, enthalten insbesondere das zu revidierende CO₂-Gesetz von 2011 und das Energiegesetz zahlreiche Klimaschutzmassnahmen.

107 Vgl. die Medienmitteilung des Parlaments vom 3. September 2019 «Klare Annahme des CO₂-Gesetzes», abrufbar unter <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-urek-s-2019-09-03.aspx>> (zuletzt besucht am 5. Mai 2021).

108 Vgl. Art. 17c Abs. 1 und 2 der Fassung des CO₂-Gesetzes nach Beratung des Ständerats.

109 Gewisse Anlagen, die einen grossen CO₂-Ausstoss aufweisen, unterliegen bereits heute der UVP, allerdings nicht deshalb, sondern weil sie aus anderen Gründen die Umwelt erheblich beeinträchtigen können.

Wie in anderen Gebieten bedarf es auch hier eines starken Rechtsschutzsystems, um die gesetzeskonforme Umsetzung sicherzustellen. Der vorliegende Beitrag zeigt jedoch auf, dass der Rechtsschutz im Klimarecht in der aktuellen Rechtsordnung ungenügend ist: Es bestehen zurzeit kaum Instrumente, die es Privatpersonen oder Verbänden erlauben, dem objektiven Klimarecht zum Durchbruch zu verhelfen. Dieses Rechtsschutzdefizit kann unseres Erachtens insbesondere durch die Einführung einer Verbandsbeschwerde behoben oder zumindest abgeschwächt werden. Während bei deren Ausgestaltung auf das Instrumentarium des bestehenden Verbandsbeschwerderechts zurückgegriffen werden kann, werden im Beitrag mehrere klimarechtlich relevante Verfügungen genannt, die als Anfechtungsobjekt taugen, wie z.B. Verfügungen über die Teilnahme am Emissionshandelssystem oder die Typengenehmigung von Motorfahrzeugen. Als Ergänzung zur Klimaverbandsbeschwerde stellt eine Erweiterung der Umweltverträglichkeitsprüfung um den Klimaaspekt eine zweckmässige Massnahme zur Stärkung des Klimaschutzes in der schweizerischen Rechtsordnung dar.

Gleich wie die übrige Umwelt ist auch das Klima «sprachlos». Die vorgeschlagenen Massnahmen tragen dazu bei, den Interessen des Klimaschutzes die angesichts des Klimawandels ihnen gebührende Berücksichtigung zu verschaffen.