Verfahrensrecht - Umweltschutz

BUND

Rechtsschutz gegen behauptete Unterlassungen im Bereich des Klimaschutzes; Art. 25a VwVG, Art. 10, 13 BV, Art. 2, 6, 8, 13 EMRK, Art. 9 Aarhus-Konvention. *Schutzwürdiges Interesse und Berührtsein in Rechten oder Pflichten als Voraussetzungen für eine Verfügung über Realakte; Anwendbarkeit beim Vorwurf von Unterlassungen generell-abstrakter Natur* (E. 4). *Hinweis auf demokratische Instrumente und verfassungsmässige Rechte beim Einsatz für politische Anliegen* (E. 4.3). *Entwicklung der Erderwärmung nach den Erkenntnissen des Weltklimarats* (E. 5.3). *Möglichkeit der Verlangsamung der Erderwärmung durch geeignete Massnahmen: Allfällige Unterlassungen bei den Anstrengungen zur Umsetzung der Ziele des Pariser Klimaübereinkommens berühren die Beschwerdeführerinnen im heutigen Zeitpunkt nicht mit genügender Intensität im Recht auf Leben oder in jenem auf Privat- und Familienleben, um sich mittels Art. 25a VwVG zur Wehr setzen zu können* (E. 5.4 und 5.5). *Beurteilung unter dem Blickwinkel des Anspruchs auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* (E. 5.5), von Art. 6 EMRK (E. 6) und von Art. 13 EMRK (E. 7).

(Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 1C_37/2019, 5. Mai 2020; zur Publikation in der amtlichen Sammlung vorgesehen.)

Der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und vier Einzelpersonen gelangten im November 2016 an den Bundesrat, das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie die Bundesämter für Umwelt und Energie. Sie rügten verschiedene Unterlassungen im Bereich des Klimaschutzes und ersuchten um den Erlass einer Verfügung über Realakte. Die angeschriebenen Behörden hätten in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen über die Einstellung der gerügten Unterlassungen zu entscheiden. Zudem hätten sie alle Handlungen zu veranlassen, die - bis zum Jahr 2030 - erforderlich seien, damit die Schweiz ihren Beitrag an das Ziel des Klimaübereinkommens von Paris vom 12. Dezember 2015 (SR 0.814.012 nachfolgend: Pariser Klimaübereinkommen) leiste, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius zu begrenzen, bzw. eventuell an das Ziel einer Beschränkung der globalen Erwärmung auf 2 Grad Celsius. Die konkret verlangten Massnahmen listeten die Gesuchstellenden in nicht abschliessender Weise in vier umfangreichen Begehren auf. Sie beantragten, das Reduktionsziel gemäss Art. 3 Abs. 1 des CÜ2-Gesetzes vom 23. Dezember 2011 (SR 641.71) sei zu korrigieren und hierzu ein Vorverfahren der Gesetzgebung auszulösen mit dem Ziel der gesetzlichen Verankerung eines verfassungs-, gesetzes- und völkerrechtskonformen Emissionsreduktionsziels. Hierbei habe der Bundesrat den Gesetzgeber und die Öffentlichkeit in genügender Weise über die Notwendigkeit eines Reduktionsziels von mindestens 25% bis zum Jahr 2020 zu informieren. Zur Erreichung dieses Ziels seien die erforderlichen Emissionsreduktionsmassnah-

men zu ergreifen, wie etwa die Förderung von Elektromobilität, der Erlass baupolizeilicher Vorschriften im Sektor Gebäude, die Einführung einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffe, und die Landwirtschaft sei mit einzubeziehen. Ferner seien ein Vorverfahren der Gesetzgebung einzuleiten und für das Jahr 2030 ein Reduktionsziel von mindestens 50% gegenüber 1990 sowie die hierfür erforderlichen Massnahmen vorzuschlagen und zu empfehlen. Schliesslich seien die heute bereits gesetzlich vorgesehenen Massnahmen und Handlungspflichten zur Reduktion der Treibhausgasemissionen konsequent umzusetzen, damit das gesetzlich verankerte Reduktionsziel bis ins Jahr 2020 erreicht werden könne.

Das UVEK trat im April 2017 für sämtliche angeschriebenen Behörden auf das Gesuch nicht ein.

Das Bundesverwaltungsgericht wies die dagegen eingelegte Beschwerde der Gesuchstellenden am 27. November 2018 ab.

Die Gesuchstellenden erheben *Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten* an das Bundesgericht. Dieses *weist* die Beschwerde *ab*. Aus den *Erwägungen*:

4.1 Nach Art. 25a VwVG kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft, die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt, oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt (Abs. 1). Die Behörde entscheidet durch Verfügung (Abs. 2). Über den Gesetzeswortlaut hinaus kann auch behördliches Unterlassen gerügt und namentlich die Vornahme von Handlungen verlangt werden. Staatliches Unterlassen kann allerdings nur widerrechtlich sein, wenn eine spezifische Handlungspflicht der Behörden besteht (BGE 144 II 233 E. 4.1 S. 236; 140 II 315 E. 2.1 S. 320 mit Hinweisen). Der Anspruch auf eine Verfügung nach Art. 25a VwVG besteht nicht, wenn die Gesetzgebung den Rechtsschutz gegenüber dem Realakt bewusst ausgeschlossen hat; ebenso wenig, wenn genügender Rechtsschutz auf andere Weise möglich ist (BGE 140 II 315 E. 3.1 S. 322; Urteil 2C_601/2016 vom 15. Juni 2018 E. 6, in: ZBl 119/2018, S. 534). Die Abgrenzung zur Popularbeschwerde und zur Aufsichtsbeschwerde (Art. 71 VwVG) verlangt zudem bei der Gewährung des Rechtsschutzes gestützt auf Art. 25a VwVG nach einer sorgfältigen Prüfung, ob sich die Betroffenheit von derjenigen der Allgemeinheit abhebt (BGE 144 II 233 E. 8.4 S. 245; 140 II 315 E. 4.7 S. 329). Wesentlich ist, dass ein Gesuchsteller in *eigenen* Rechten berührt sein muss (E. 4.4 hiernach). Das setzt eine minimale Intensität der Beeinträchtigung voraus, wobei die Schwelle nicht zu hoch, aber auch nicht so tief anzusetzen ist, dass es zu einer Beschwerdeflut kommen kann (*Markus Müller*, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Tschannen [Hrsg.], Neue Bundesrechtspflege, 2008 [nachfolgend: Rechtsschutz], S. 313 ff., 354). Wo die Grenze zur unzulässigen Popularbeschwerde verläuft, ist für jedes Rechtsgebiet gesondert zu beurteilen; erforderlich ist eine praktisch vernünftige Abgrenzung, die sich am Rechtsschutzbedürfnis und an den weiteren Rechtsschutzmöglichkeiten orien-

tiert (BGE 143 I 336 E. 4.1 S. 339; s. auch Urteil 2C_959/2014 vom 24. April 2015 E. 3.1 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung).

4.2 Mit «Handlungen» sind in Art. 25a VwVG Realakte gemeint. Diese unterscheiden sich von Rechtsakten dadurch, dass sie auf die unmittelbare Gestaltung der Faktenlage und nicht der Rechtslage gerichtet sind (BGE 144 II 233 E. 4.1 S. 235 f. mit Hinweisen). Realakte lassen sich wie Rechtsakte grundsätzlich in individuell-konkrete (z.B. die polizeilichen Handlungen des Anhaltens und des Schusswaffengebrauchs) und generell-abstrakte (etwa gewisse Warnungen und Empfehlungen) unterscheiden. Ob der in Art. 25a VwVG verwendete Begriff der «Handlungen» auch Realakte im letzteren Sinn umfasst, erschliesst sich aus den Materialien nicht. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist im Einklang mit der Lehre grundsätzlich von einem weiten Begriffsverständnis auszugehen. Die Einengung des Rechtsschutzes soll durch die anderen Kriterien erfolgen, insbesondere das Berührtsein in Rechten und Pflichten und das schutzwürdige Interesse (zum Ganzen: BGE 144 II 233 E. 4.4 S. 237 mit Hinweisen).

4.3 Auch wenn grundsätzlich von einem weiten Begriff der staatlichen Handlungen (bzw. Unterlassungen) im Sinne von Art. 25a VwVG auszugehen ist, kann sich die Frage stellen, ob diese verfahrensrechtliche Bestimmung als eine den Bürgerinnen und Bürgern auf dem Wege der Gesetzgebung eingeräumte Gewährleistung verstanden werden kann, um eine Reihe von staatlichen Massnahmen zu einer bestimmten Problematik zu fordern. Mit dem vorliegenden Ersuchen der Beschwerdeführerinnen zuhanden des Bundesrats und Teilen der Bundesverwaltung wird eine Vielzahl von Massnahmen unterschiedlicher Art und Tragweite verlangt, welche im Wesentlichen den Charakter von Vorarbeiten für Rechtssätze auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe aufweisen.

Anträge auf eine bestimmte Gestaltung aktueller Politikbereiche können nach dem schweizerischen Verfassungsrecht grundsätzlich auf dem Weg der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten eingebracht werden. Zu diesem Zweck stehen namentlich die politischen Rechte, die auch die Wahl der Eidgenössischen Räte umfassen, nach Massgabe der Art. 34 und 136 BV zur Verfügung. Dazu gehör[t] insbesondere das Recht auf Ergreifung einer Volksinitiative zur Total- oder Teilrevision der Bundesverfassung (Art. 138 f. BV). Ausserdem bietet sich mit dem Petitionsrecht nach Art. 33 BV eine Möglichkeit, nahezu formlos und nachteilsfrei an die Behörden zu gelangen und von ihnen wahrgenommen zu werden (*Pierre Tschannen*, in: Basler Kommentar BV, 2015, Art. 33 N. 3). Hinzuweisen ist ferner auf das Initiativ- und Antragsrecht der Mitglieder der Eidgenössischen Räte, der Fraktionen, parlamentarischen Kommissionen und Kantone nach Art. 160 Abs. 1 BV sowie das Antragsrecht der Ratsmitglieder und des Bundesrats zu einem in Beratung stehenden Geschäft (Art. 160 Abs. 2 BV). Schliesslich können sich die Beschwerdeführenden zum Schutz ihrer Interessen auch auf die Grundrechte stützen, namentlich die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV), die Me-

dienfreiheit (Art. 17 BV) sowie die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit (Art. 22 und 23 BV).

Im Hinblick auf die nachfolgenden Erwägungen und den Ausgang des vorliegenden Verfahrens sind die hier erwähnten Gesichtspunkte nicht weiter zu vertiefen.

4.4 Art. 25a VwVG definiert das streitlagenspezifische Rechtsschutzinteresse über ein akt- und ein subjektbezogenes Kriterium. Zum einen muss der Realakt «Rechte oder Pflichten berühren», zum anderen die gesuchstellende Person ein «schutzwürdiges Interesse» an einer Verfügung über den Realakt haben. Obwohl die genannten Kriterien mit der Bestimmung des Rechtsschutzinteresses die gleiche Stossrichtung haben, werden sie innerhalb von Art. 25a VwVG klar getrennt (zum Ganzen: BGE 144 II 233 E. 71 S. 238; 140 II 315 E. 4.1 S. 324).

Das Erfordernis des Berührtseins in Rechten und Pflichten setzt nach herrschender Auffassung einen Eingriff in die persönliche Rechtssphäre der betroffenen Person voraus (vgl. BGE 144 II 233 E. 73.1 S. 238; 140 II 315 E. 4.3 S. 325 und E. 4.5 S. 326 f.; je mit Hinweisen). In diesem Sinne schützenswerte Rechtspositionen ergeben sich vor allem aus Grundrechten; einzubeziehen sind aber auch rechtlich geschützte Interessen aus anderen Rechtstiteln (BGE 144 II 233 E. 73.1 S. 238; 140 II 315 E. 4.3 S. 325). Ein eigentlicher Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts ist nicht erforderlich. Es reicht aus, wenn die gesuchstellende Person darzulegen vermag, dass ein von einem Realakt ausgehender Reflex grundrechtsrelevant ist, mithin den Grad eines Eingriffs annehmen könnte (vgl. BGE 140 II 315 E. 4.8 S. 329 ff.; Müller, Rechtsschutz, S. 354; ähnlich Isabelle Häner, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], 2. Aufl. 2016, Art. 25a N. 28). Dazu ist eine gewisse Intensität der Betroffenheit des Privaten, «un certain degré de gravité», erforderlich (vgl. Müller, Rechtsschutz, S. 354; Moor/Poltier, Droit administratif, Vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3. Aufl. 2011, S. 44; BGE 133 I 49 E. 3.2 S. 57). Ob die Eingriffswirkung ausreicht, um eine Betroffenheit anzunehmen, hängt vom Geltungsbereich des Grundrechts ab (Häner, Art. 25a N. 28). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der fragliche Realakt auch geeignet sein muss, in dieses einzugreifen (vgl. BGE 144 II 233 E. 73.2 S. 239 mit Hinweisen).

5.1 Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, als Folge des Klimawandels würden namentlich markante Änderungen bei den Temperaturen und Niederschlägen im Sommer sowie häufigere, intensivere und länger andauernde Wärmeperioden und Hitzewellen erwartet. Gemäss wissenschaftlichen Studien hätten Frauen ab 75 Jahren in Hitzesommern ein deutlich erhöhtes Mortalitätsrisiko und seien deutlich stärker in ihrer Gesundheit betroffen als die Allgemeinheit; ausserdem würden sie verstärkt in ihrem Wohlbefinden beeinträchtigt. Damit seien diese Frauen eine von den Folgen der Klimaerwärmung besonders betroffene, besonders verletzte Bevölkerungsgruppe. Dies gelte bereits heute, da der Klimawandel insbesondere in Bezug auf Hitzeperioden bereits begonnen habe.

Unter diesen Umständen ergäben sich aus dem Recht auf Leben nach Art. 10 Abs. 1 BV und Art. 2 EMRK sowie dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK jedenfalls gegenüber Frauen ab 75 Jahren staatliche Schutzpflichten. Es sei zumindest sicherzustellen, dass die Schweiz ihren Beitrag an das im Pariser Klimaübereinkommen vereinbarte Ziel leiste, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu halten. Das Departement und die von diesem im vorliegenden Verfahren vertretenen Behörden seien demzufolge verpflichtet, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen auf die Erreichung dieses Ziels hinarbeiten und alle Handlungen zu veranlassen, die – bis zum Jahr 2030 – dafür erforderlich seien, insbesondere diejenigen, die in den Rechtsbegehren 1–4 ihres Gesuchs um Erlass einer Verfügung über Realakte [...] konkret aufgeführt seien. Indem das Departement und die weiteren Behörden dies unterlassen hätten, obschon die bislang ergriffenen Klimaschutzmassnahmen nicht genügten, seien sie als über 75-jährige Frauen – die Beschwerdeführerinnen sind 87, 81, 77 und 76 Jahre alt – in den erwähnten Rechten verletzt worden und würden es weiterhin. Damit sei auch das Erfordernis des Berührtseins in Rechten gemäss Art. 25a VwVG erfüllt.

5.2 Dass die genannten Behörden die von den Beschwerdeführerinnen verlangten Handlungen nicht veranlasst haben, obschon – wie diese vorbringen – die Gruppe der Frauen ab 75 Jahren schon heute von den Folgen des Klimawandels in besonderem Mass betroffen ist und es bei einer Verfehlung des erwähnten Ziels des Pariser Klimaübereinkommens erst recht wäre, bedeutet nicht bereits, die Beschwerdeführerinnen würden in den angerufenen Rechten verletzt. Ebenso wenig folgt allein schon aus der gerügten Unterlassung, dass die Beschwerdeführerinnen mit der erforderlichen Intensität in ihren (Grund-)Rechten im Sinne von Art. 25a VwVG berührt wären (vgl. E. 4 hiervor).

5.3 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass eine Überschreitung des Werts von «deutlich unter 2 Grad Celsius» gemäss dem Pariser Klimaübereinkommen (vgl. dessen Art. 2 Abs. 1 lit. a) nicht in näherer Zukunft erwartet wird. Der Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]) kommt in seinem Sonderbericht «1,5 Grad Celsius globale Erwärmung» aus dem Jahr 2018 (vgl. IPCC, Global Warming of 1.5 °C, 2018, nachfolgend: IPCC-Sonderbericht, <<http://www.ipcc.ch/sr15>>) zum Schluss, die globale Erwärmung werde ungefähr um das Jahr 2040 (wahrscheinliche Bandbreite 2030 bis 2052) 1,5 Grad Celsius erreichen, sofern sie sich mit der aktuellen Geschwindigkeit, das heisst mit 0,2 Grad Celsius pro Jahrzehnt (wahrscheinliche Bandbreite 0,1 bis 0,3 Grad Celsius pro Jahrzehnt) fortsetze (vgl. IPCC-Sonderbericht, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger [Summary for Policymakers], A.1, A.1.1 S. 4, Graphik SPM.1 S. 6; Kapitel 1, FAQ 1.2 S. 81). Der Wert von «deutlich unter 2 Grad Celsius» würde dementsprechend zu einem späteren Zeitpunkt erreicht. Dieser hängt auch davon ab, wo die vage formulierte Schwelle angesetzt wird. Auch das Pariser Klimaübereinkommen und das darauf beruhende internationale Klimaschutzregime setzen

voraus, dass der Wert von «deutlich unter 2 Grad Celsius» in näherer Zukunft nicht überschritten wird. Es wird davon ausgegangen, dass für die Abwendung einer diesen Wert übersteigenden Erderwärmung noch ein gewisser Zeitraum zur Verfügung steht (vgl. insb. Art. 3 und 4 Klimaübereinkommen). Diese Annahme liegt auch der geplanten Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens im Schweizer Recht zugrunde (vgl. dazu insb. Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020, BBl 2018 247 ff.; ausserdem Beschluss des Bundesrats vom 28. August 2019 [Netto-Null Emissionen bis zum Jahr 2050 als Ziel für die Zeit nach 2030]). Die Beschwerdeführerinnen gehen in ihrem Gesuch an die erwähnten Behörden um Erlass einer Verfügung über Realakte ebenfalls von einem derartigen Zeitraum aus.

5.4 Nach den genannten wissenschaftlichen Erkenntnissen kann die Erderwärmung durch geeignete Massnahmen verlangsamt werden. Dies ist zum Schutz des Lebens auf der Erde dringend geboten, auch wenn der – von den Beschwerdeführerinnen thematisierte – Wert von «deutlich unter 2 Grad Celsius» erst in mittlerer bis fernerer Zukunft eintreten wird (vgl. IPCC-Sonderbericht, wonach [selbst] eine Erderwärmung von mehr als 1,5 Grad Celsius grundsätzlich noch verhindert werden könnte [insb. Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, C. S. 12 ff.]). Diese Erkenntnis liegt auch dem Pariser Klimaübereinkommen zugrunde. Dessen Umsetzung ist Gegenstand von internationalen und nationalen Beratungen und Beschlüssen der Vertragsstaaten, wozu auch die Schweiz gehört. Die Umsetzungsmassnahmen verfolgen das auch von den Beschwerdeführerinnen geforderte Ziel, dass die Folgen einer allfälligen, den Wert von «deutlich unter 2 Grad Celsius» überschreitenden Klimaerwärmung erst in mittlerer bis fernerer Zukunft eintreten werden.

Unter den genannten Umständen erscheint das Recht auf Leben der Beschwerdeführerinnen gemäss Art. 10 Abs. 1 BV und Art. 2 EMRK durch die gerügten Unterlassungen im heutigen Zeitpunkt nicht in einem Ausmass bedroht, dass von einem hinreichenden Berührtsein in eigenen Rechten im Sinne von Art. 25a VwVG gesprochen werden könnte (vgl. E. 4 hiervor). Dasselbe gilt für ihr Privat- und Familienleben sowie ihre Wohnung nach Art. 8 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV. Die von den Beschwerdeführerinnen beanstandeten innerstaatlichen Unterlassungen erreichen nicht die nach Art. 25a VwVG zur Gewährleistung des Individualrechtsschutzes erforderliche Grundrechtsrelevanz. Es fehlt an einem hinreichenden Berührtsein der Beschwerdeführerinnen in Bezug auf ihr Recht auf Leben gemäss Art. 10 Abs. 1 BV und Art. 2 EMRK (vgl. zu diesem Schutzobjekt *Axel Tschentscher*, in: *Basler Kommentar BV*, 2015, Art. 10 N. 9 f.; *Müller/Schefer*, *Grundrechte in der Schweiz*, 4. Aufl. 2008, S. 53; Urteil des EGMR *Kolyadenko und andere gegen Russland* vom 28. Februar 2012 §§ 151 ff. mit Hinweisen). Ebenso wenig wird ihr Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV mit der für eine Berufung auf Art. 25a VwVG erforderlichen Intensität berührt (vgl. zu diesen Schutzobjekten *Meyer-Ladewig/Nettesheim*, *Handkommentar EMRK*,

4. Aufl. 2017, Art. 8 N. 7 ff., N. 54 ff. und N. 89 ff.; *Kälin/Künzli*, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 4. Aufl. 2018, Rz. 12.45 ff.; Urteil 1C_437/2007 vom 3. März 2009 E. 2.6 mit Hinweisen; Urteile des EGMR *Di Sarno und andere gegen Italien* vom 10. Januar 2012 §§ 80 f.; *Hardy und Maile gegen Vereinigtes Königreich* vom 14. Februar 2012 § 187 ff.; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerinnen erscheinen auch nicht als Opfer einer Beeinträchtigung der genannten Konventionsrechte im Sinne von Art. 34 EMRK (vgl. *Meyer-Ladewig/Kulick*, in: *Handkommentar EMRK*, Art. 34 N. 26–28; Urteil des EGMR *Ouardiri gegen die Schweiz* vom 28. Juni 2011 § 1 mit Hinweisen). Für ein Berührtsein in den genannten Rechten wie für eine Opferstellung im Sinne von Art. 34 EMRK sind sie nicht im erforderlichen Mass in diesen Rechten betroffen. Daran ändert nichts, dass – wie sie vorbringen – in gewissen Fällen auch bloss potenziell betroffene Personen Opfer im Sinne von Art. 34 EMRK sein können. Auch dies setzt eine gewisse Intensität der Betroffenheit voraus (vgl. die vorstehenden Zitate), die hier nicht erreicht ist.

5.5 Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerdeführerinnen – wie die restliche Bevölkerung auch – durch die gerügten Unterlassungen nicht im Sinne von Art. 25a VwVG mit hinreichender Intensität in den angerufenen Rechten berührt sind. Ihr bei den erwähnten Behörden gestelltes Gesuch um Erlass einer Verfügung über Realakte dient entsprechend nicht ihrem individuellen Rechtsschutz. Vielmehr zielt es darauf ab, die auf Bundesebene bestehenden und bis zum Jahr 2030 geplanten Klimaschutzmassnahmen abstrakt auf ihre Vereinbarkeit mit aus den angerufenen Rechten hergeleiteten staatlichen Schutzpflichten überprüfen und indirekt – über das beantragte Handeln staatlicher Behörden – die Verschärfung dieser Massnahmen in die Wege leiten zu lassen. Ein solches Vorgehen bzw. eine derartige Popularbeschwerde ist nach Art. 25a VwVG, der einzig den Individualrechtsschutz gewährleistet, unzulässig. Der von den Beschwerdeführerinnen angerufene Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998 (SR 0.814.07) vermag daran nichts zu ändern (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.3.3 S. 242 [betreffend Verbandsbeschwerderecht]; *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, *Aarhus-Konvention*, *Handkommentar*, 1. Aufl. 2018, Art. 9 N. 35 ff.; *Daniela Thurnherr*, *Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts*, URP 2017, S. 524). Derartige Anliegen sind nicht auf dem Rechtsweg, sondern mit politischen Mitteln durchzusetzen, wozu das schweizerische System mit seinen demokratischen Instrumenten hinreichende Möglichkeiten eröffnet (E. 4.3 hiervor). Dass die Vorinstanz den Nichteintretensentscheid des Departements in Bezug auf Art. 25a VwVG geschützt hat, ist demzufolge im Ergebnis nicht zu beanstanden.

6.1 Die Beschwerdeführerinnen stützen ihren geltend gemachten Anspruch auf materielle Behandlung ihres Gesuchs um Erlass einer Verfügung über Realakte nicht nur auf Art. 25a VwVG, sondern auch auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Danach hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche («civil rights») und Verpflichtungen oder über eine gegen

sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Die Bestimmung setzt einen aus dem innerstaatlichen Recht abzuleitenden zivilrechtlichen Anspruch voraus. [Ausführungen zum Begriff «civil rights».] Die Rechtsauffassung, dass der strittige Anspruch nach innerstaatlichem Recht besteht, muss zumindest vertretbar («arguable») sein (BGE 144 I 340 E. 3.3.2 S. 346; 132 I 229 E. 6.2 S. 238; 127 I 115 E. 5b S. 120 f.; Urteile des EGMR *Mennitto gegen Italien* vom 5. Oktober 2000 § 23; *Micallef gegen Malta* vom 15. Oktober 2009 § 74).

6.2 Vorliegend mangelt es jedenfalls an letzterer Voraussetzung. Die Beschwerdeführerinnen leiten den geltend gemachten subjektiven Anspruch auf Beendigung der gerügten Unterlassungen und auf Veranlassung der geforderten Handlungen innerstaatlich aus dem Recht auf Leben gemäss Art. 10 Abs. 1 BV ab. Durch die behaupteten Unterlassungen werden sie aber, wie ausgeführt, in diesem Grundrecht nicht in rechtlich relevanter Weise betroffen. Sie können aus diesem daher auch nicht die erwähnten Forderungen ableiten und haben entsprechend auch keinen subjektiven Anspruch auf die eventualiter beantragte Feststellung der (Grund-)Rechtswidrigkeit der geltend gemachten Unterlassungen. Die Vorinstanz hat demnach den Nichteintretensentscheid des Departements auch in dieser Hinsicht im Ergebnis zu Recht bestätigt. Auf die weiteren Voraussetzungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und die diesbezüglichen Ausführungen der Beschwerdeführerinnen und der Vorinstanz ist deshalb nicht einzugehen.

7. Die Beschwerdeführerinnen berufen sich schliesslich auf Art. 13 EMRK. Gemäss dieser Bestimmung hat jede Person, die in ihren in der EMRK anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben. Die Behauptung der Rechtsverletzung muss auch hier vertretbar («arguable») sein (BGE 144 I 340 E. 3.4.2 S. 351; 129 II 193 E. 3.2 S. 200; Urteile des EGMR *Leander gegen Schweden* vom 26. März 1987 § 77; *Wille gegen Liechtenstein* vom 28. Oktober 1999 § 75 mit Hinweisen). Jedenfalls an diesem Erfordernis mangelt es vorliegend wiederum. Die Beschwerdeführerinnen werden, wie dargelegt, durch die gerügten Unterlassungen weder in ihrem Recht auf Leben nach Art. 2 EMRK noch in ihrem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK in rechtlich relevanter Weise betroffen. Sie werden daher in diesen Rechten ebenfalls nicht verletzt. Die Vorinstanz hat demnach auch insofern den Nichteintretensentscheid des Departements im Ergebnis zu Recht geschützt. Auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerinnen und der Vorinstanz in diesem Zusammenhang ist nicht einzugehen.

8. Aus den vorstehenden Erwägungen wird deutlich, dass sich die Beschwerdeführerinnen mit den angerufenen Mitteln des Individualrechtsschutzes nicht

gegen die gerügten Unterlassungen der genannten Behörden im Bereich des Klimaschutzes zur Wehr setzen können. Auch wenn ihr Anliegen angesichts der von ihnen hervorgehobenen möglichen Folgen einer unzureichenden Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens für ältere Frauen gut begreiflich ist, ist ihre Beschwerde daher abzuweisen. [...]

Kommentar von Johannes Reich*

1. Der bundesgerichtliche Paukenschlag ist ausgeblieben. Am 15. April 2020 teilte das Bundesamt für Umwelt (BAFU) anlässlich der Einreichung des schweizerischen Treibhausgasinventars für die Jahre 1990–2018 beim Klimasekretariat der Vereinten Nationen mit, dass die Schweiz das in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 23. Dezember 2011 (CO₂-Gesetz; SR 641.71) definierte Ziel, «Treibhausgasemissionen im Inland [...] bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 gesamthaft um 20 Prozent zu vermindern», bei gleichbleibendem Trend *verfehlen* werde (BAFU, Medienmitteilung vom 14. April 2020, <www.bafu.admin.ch>; vgl. BAFU, Switzerland's Greenhouse Gas Inventory 1990–2018. National Inventory Report, Bern 2020, S. 14–16, <www.climate-reporting.ch>). Knapp drei Wochen später hat die I. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts mit ihrem Urteil vom 5. Mai 2020 in Fünferbesetzung ohne mündliche Beratung davon abgesehen, Bundesrat und Bundesverwaltung auf der Grundlage von Art. 25a VwVG (Verfügung über Realakte) gestützt auf die bundesverfassungs- und konventionsrechtlichen Garantien des Rechts auf Leben (Art. 10 Abs. 1 BV; Art. 2 EMRK) und der Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 13 BV; Art. 8 EMRK) zu verpflichten, auf das Begehren um Erlass einer Verfügung betreffend Einstellung von Unterlassungen im Bereich des Klimaschutzes einzutreten. Mit seinem Entscheid hat das Bundesgericht das vorinstanzliche Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2992/2017 vom 27. November 2018 (dazu J. Reich, Abwendung der Klimakatastrophe durch Gerichte?, ZBl 120/2019, S. 413 f.) bestätigt und die Nichteintretensverfügung des UVEK vom 25. November 2016 geschützt.

Hinsichtlich der gerügten konventionsrechtlichen Garantien ist das Bundesgericht zu anderen Schlussfolgerungen gelangt als das höchste Gericht des Königreichs der Niederlande in einem thematisch ähnlich gelagerten, besonderen Zivilverfahren (Verbandsklage). Der *Hoge Raad der Nederlanden* (dt.: Hoher Rat der Niederlande) verpflichtete den niederländischen Staat mit Urteil ECLI:NL:HR:2019:2006 vom 20. Dezember 2019 in Sachen *Niederlande gegen Urgenda* (abrufbar in Englisch unter: <<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007>>) gestützt auf Art. 2 und Art. 8 EMRK dazu, die auf niederländischem Staatsgebiet

* Für transdisziplinäre Diskussionen zu klimaphysikalischen und rechtlichen Fragen bei der Ausarbeitung dieser Urteilsbesprechung danke ich *Reto Knutti* (Institut für Atmosphäre und Klima, ETH Zürich). Für den Inhalt des Beitrags und allfällige Fehler bin ich allein verantwortlich.

verursachten Emissionen von Treibhausgasen bis zum Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 1990 um 25% zu reduzieren (Hoge Raad, Ziff. 9). Hinsichtlich des Einwands, den die Regierung vorgebracht hatte, wonach es nicht Sache der Justiz sei, politische Erwägungen anzustellen, räumte das niederländische Höchstgericht ein, dass Regierung und Parlament bei der Wahl der konkreten rechtlichen Massnahmen zur Reduktion der Emissionen von Treibhausgasen ein weites Ermessen zukomme (vgl. Hoge Raad, Ziff. 5.3.2, 6, 8.3.1 f.). Auf der Grundlage der Verfassung des Königreichs der Niederlande sei es aber Aufgabe der Justiz, das Handeln von Regierung und Parlament auf seine Übereinstimmung mit der EMRK zu überprüfen (Hoge Raad, Ziff. 5.6.1, 8.3.3–8.3.5).

2. Die durch das niederländische Höchstgericht offen thematisierte *Abgrenzung von Recht und Politik* bildet auch den Hintergrund des vorliegenden Urteils des Bundesgerichts. Das Bundesgericht wirft zunächst die etwas umständlich formulierte Frage auf, ob Art. 25a VwVG «als eine den Bürgerinnen und Bürgern auf dem Wege der Gesetzgebung eingeräumte Gewährleistung verstanden werden kann, um eine Reihe von staatlichen Massnahmen zu einer bestimmten Problematik zu fordern» (E. 4.3). In der Folge scheint sich das Bundesgericht aber damit zu begnügen, die Frage «nicht weiter zu vertiefen» (E. 4.3; vgl. aber Ziff. 4), und unternimmt den Versuch, die Trennlinie zwischen parlamentarischen und gubernativen Zuständigkeiten einerseits und der Domäne der Justiz andererseits allein *auf der Grundlage von Art. 25a VwVG* zu ziehen. Im Einklang mit den beiden Leitescheiden zu Art. 25a VwVG – BGE 144 II 233 vom 15. Juni 2018 zur Präventionskampagne «Love Life» des Bundesamtes für Gesundheit und BGE 140 II 315 vom 11. April 2014 zur Berücksichtigung mobiler Pumpen für einen Sicherheitsnachweis für das Beherrschen eines Auslegungstörfalls des inzwischen stillgelegten Kernkraftwerks (KKW) Mühleberg – legt das Bundesgericht seiner Entscheidung ein «*aktbezogenes Kriterium*» (Berührtsein in Rechten und Pflichten) und ein «*subjektbezogenes Kriterium*» (Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses) zugrunde, die für das Eintreten auf ein Gesuch um Erlass einer Verfügung über einen Realakt kumulativ erfüllt sein müssen (vgl. E. 4.4). Hinsichtlich des aktbezogenen Kriteriums kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass die Reflexwirkungen der von den Beschwerdeführerinnen gerügten Unterlassungen «im heutigen Zeitpunkt» die durch Art. 25a Abs. 1 VwVG geforderte Intensität *nicht erreichten* (E. 5.4).

2.1. An den vom Bundesgericht zitierten Stellen im Sonderbericht «1,5 Grad Celsius globale Erwärmung» aus dem Jahr 2018 (IPCC-Sonderbericht) präsentiert der Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]) Szenarien, in welchem Zeitpunkt die globale Durchschnittstemperatur den Wert von + 1,5 °C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau überschreiten könnte, wodurch die Zielsetzung gemäss Art. 2 Ziff. 1 Bst. a des Klimaübereinkommens von Paris vom 12. Dezember 2015 (SR 0.814.012; nachfolgend: Pariser Klimaübereinkommen) verfehlt würde (vgl. E. 5.3). Aus der Perspektive von Art. 25a VwVG und übersetzt in die bundesgerichtliche Terminologie beziehen sich die Szenarien des IPCC auf

jenen Zeitpunkt, in dem der «von einem Realakt ausgehende [...] Reflex» insofern «grundrechtsrelevant ist», als dass er «den Grad eines Eingriffs» annimmt (vgl. E. 4.4). Die vom Bundesgericht verwendeten klimaphysikalischen Prognosen beziehen sich also auf die wahrscheinliche *Wirkung* («Reflexwirkung») des Realakts, der seinerseits in einer Unterlassung besteht. Das Bundesgericht meint, aus den Szenarien des IPCC ableiten zu können, dass «für die Abwendung» eben dieser Wirkung – der Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur über einen bestimmten Wert hinaus – durch das Setzen probater *Ursachen* durch die Politik (Erlass von Rechtssätzen zur Eindämmung von Treibhausgasemissionen) «noch ein gewisser Zeitraum zur Verfügung» stehe (E. 5.3). Aus «den genannten wissenschaftlichen Erkenntnissen» glaubt das Gericht daher folgern zu können, dass die relevanten Grundrechte der Beschwerdeführerinnen «im heutigen Zeitpunkt» nicht in dem durch Art. 25a VwVG geforderten Mass berührt seien (E. 5.4). Diese Argumentation, wonach die Betroffenheit in eigenen Rechten zu wenig intensiv ausfalle, weil ein nicht unerheblicher Zeitraum verbleibe, um durch politische Massnahmen (Ursachen) eine die gerügten Grundrechte gefährdende Temperaturerhöhung (Wirkung) abzuwenden, hält einer näheren Prüfung vor allem aus klimaphysikalischen, aber auch aus rechtlichen und politischen sowie ökonomischen Gründen nicht stand (vgl. Ziff. 2.1.1–2.1.3).

2.1.1. In Umsetzung von Anhang B des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 (SR 0.814.0110), ergänzt durch die Änderung von Doha vom 8. Dezember 2012 (BBl 2014 3483), definiert Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 30. November 2012 (CO₂-Verordnung; SR 641.711) sieben Gase aufgrund ihrer Eigenschaft, thermische Strahlung der Oberfläche der Erde teilweise zu absorbieren, als «Treibhausgase». Kohlendioxid (CO₂) ist mit einem Anteil von zwei Dritteln das quantitativ weitaus bedeutsamste Treibhausgas (vgl. IPCC, Climate Change 2014. Synthesis Report, 2015, S. 5). Seine Quote an den gesamten Treibhausgasemissionen der Schweiz betrug zwischen 1998 und 2018 79,7% (BAFU, Kenngrössen zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in der Schweiz 1990–2018, 2020, S. 6). Zwischen der Emission von CO₂ (Ursache) und deren maximalen Wirkung im Sinne der dadurch verursachten globalen Erwärmung verstreichen aufgrund der hohen Wärmekapazität des Erdsystems im Mittel 10,2 Jahre, dies mit einer 90%igen Wahrscheinlichkeitspanne von 6,6 bis 30,7 Jahren (K.L. Ricke/K. Caldeira, Maximum Warming Occurs about One Decade after a Carbon Dioxide Emission, Environ. Res. Lett. 9 [2014] 124002, S. 3, <<https://doi.org/10.1088/1748-9326/9/12/124002>>).

2.1.2. Durch die Emission von CO₂ verursachte Temperaturerhöhungen bleiben infolge komplexer Wirkungsmechanismen zwischen Erdatmosphäre und Ozeanen zu einem erheblichen Teil über mindestens tausend Jahre hinweg weitgehend irreversibel bestehen (S. Solomon/G.-K. Plattner/R. Knutti/P. Friedlingstein, Irreversible Climate Change Due to Carbon Dioxide Emissions, PNAS 106 [2009], S. 1704–1709,

1705 f., <<https://www.pnas.org/content/pnas/106/6/1704.full.pdf>>). Die Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur ist daher wesentlich durch die über einen sehr langen Zeitraum hinweg *akkumulierte Summe* aller Emissionen von Treibhausgasen determiniert, sodass die «meisten Aspekte des Klimawandels» selbst dann «für viele Jahrhunderte» anhielten, «wenn die CO₂-Emissionen gestoppt» würden (IPCC, Climate Change 2013. The Physical Science Basis, Cambridge 2013, S. 27, <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_SPM_FINAL.pdf>; eigene Übersetzung). Diese klimaphysikalischen Wirkungsmechanismen haben zur Folge, dass sich der zeitliche Aufschub von Verminderungen des Ausstosses von Treibhausgasen höchstens innerhalb eines sich rasch schliessenden Zeitfensters durch kostspielige und überproportionale jährliche Reduktionsraten kompensieren liesse (vgl. Th.F. Stocker, The Closing Door of Climate Targets, Science 339 [2013], S. 208–283, 282 f., <<https://doi.org/10.1126/science.1232468>>). Aufgrund der teilweise langen Investitionszyklen für Kraftwerke, Gebäude und Transportmittel ziehen nach einem seinerseits zeitaufwendigen politischen Verfahren rechtlich verbindlich beschlossene Massnahmen zur Verminderung des Ausstosses von Treibhausgasen erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung tatsächliche Emissionsreduktionen nach sich.

2.1.3. Stellt man diese vor allem klimaphysikalisch, aber auch politisch, rechtlich und ökonomisch bedingten *zeitlichen Verzögerungen* zwischen *Ursachen* (politische Entscheide hinsichtlich der Emissionen von CO₂) und *Wirkung* (Veränderung der globalen Durchschnittstemperatur) in Rechnung, bricht die bundesgerichtliche Argumentation, wonach die Beschwerdeführerinnen aufgrund der zeitlichen Distanz zu einem möglichen Eingriff in schützenswerte Rechtspositionen zu wenig intensiv in eigenen Rechten und Pflichten («aktbezogenes Kriterium») betroffen seien (vgl. Ziff. 2.1), *in sich zusammen*. Die bundesgerichtliche Interpretation der durch den IPCC erstellten wissenschaftlichen Entscheidungsgrundlagen übersieht, dass sich im Jahr 2020 tatsächlich vollzogene Reduktionen des Ausstosses von CO₂ voraussichtlich erst im Jahr 2030 (vgl. E. 2.1.1) und damit etwa zu Beginn jener Zeitspanne voll auswirken würden, die das Bundesgericht seiner eigenen Argumentation zugrunde legt (vgl. E. 5.3). Alle bis dahin bereits verursachten Temperatursteigerungen blieben weitestgehend irreversibel erhalten (vgl. Ziff. 2.1.2). Hinzu kommt, dass prognostischen Unsicherheiten, wie sie jene 22 Jahre darstellen, während derer der relevante Temperaturanstieg gemäss den vom Bundesgericht selbst herangezogenen naturwissenschaftlichen Entscheidungsgrundlagen registriert werden könnte (2030–2052; vgl. E. 5.3), gemäss dem umweltrechtlichen *Vorsorgeprinzip* (Art. 74 Abs. 2 Satz 1 BV; Art. 1 Abs. 2 USG) «mit einer [zeitlichen] Sicherheitsmarge Rechnung zu tragen» ist (BGE 131 II 431 E. 4.4.4 S. 443; vgl. auch A. Griffel/H. Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz. Ergänzungsband zur 2. Aufl., Zürich 2011, Art. 1 N 18–21).

2.2. Das Bundesgericht insistiert in seinem Urteil wiederholt und grundsätzlich zutreffend darauf, dass «Art. 25a VwVG [...] einzig den *Individualrechtsschutz*»

gewährleiste (E. 5.5; ähnlich E. 5.4 und 8; Kursivdruck hinzugefügt), und betont, Art. 25a VwVG verlange, dass die gesuchstellende Person «in *eigenen* Rechten berührt» sei (E. 4.1; Kursivdruck im Original). Gleichwohl bleiben die besonderen individuellen Eigenschaften der Beschwerdeführerinnen – ihr Alter von zwischen 76 und 87 Jahren (vgl. E. 5.1) – für das Bundesgericht hinsichtlich der Intensität ihrer zukünftigen möglichen Betroffenheit in ihren Rechten und Pflichten («aktbezogenes Kriterium»; vgl. Ziff. 2) ohne jede Konsequenz. Die Übersterblichkeit älterer Frauen während der Hitzewellen in Schweizer Städten zwischen 1995 und 2013 ist indessen empirisch belastbar nachgewiesen (vgl. M.S. Ragettli/A.M. Vicedo-Cabrera/C. Schindler/M. Rössli, Exploring the Association between Heat and Mortality in Switzerland between 1995 and 2013, Environmental Research 158 [2017], S. 703–709, 708). Das Risiko von Hitzewellen, die einen bestimmten, für die Gesundheit belastenden Temperaturwert überschreiten, nimmt zudem als direkte Folge des Anstiegs der Durchschnittstemperatur überproportional zu (E. Fischer/R. Knutti, Anthropogenic Contribution to Global Occurrence of Heavy-Precipitation and High-Temperature Extremes, Nature Climate Change 5 [2015], S. 560–564, 562 f., <<https://www.pnas.org/content/pnas/106/6/1704.full.pdf>>). Es erscheint erheblich inkonsistent, einerseits wiederholt darauf zu insistieren, dass Art. 25a VwVG «einen Eingriff in die *persönliche* Rechtssphäre der *betroffenen* Person» (E. 4.4; Kursivdruck hinzugefügt) voraussetzt, andererseits aber der empirisch belegten besonderen Vulnerabilität der konkreten Beschwerdeführerinnen keinerlei Bedeutung beizumessen. Demgegenüber hatte das Bundesgericht die spezifische Stellung der Beschwerdeführenden in seinen bisherigen Leitentscheiden (vgl. Ziff. 2) stets eingehend gewürdigt – im Urteil «KKW Mühleberg» den Wohnsitz der Beschwerdeführenden in den Notfallplanungszonen 1 und 2 i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Bst. a und b der Verordnung über den Notfallschutz in der Umgebung von Kernanlagen vom 20. Oktober 2010 (Notfallschutzverordnung, NFSV; AS 2010 5191) des KKW Mühleberg (BGE 140 II 315 E. 4.7 S. 328 f. und E. 5.1 S. 332), im Urteil «Love Life» die besondere Schutzbedürftigkeit der 35 beschwerdeführenden Kinder im Alter von vier bis siebzehn Jahren (vgl. Art. 11 Abs. 1 BV) angesichts einer hedonistisch-freizügigen Präventionskampagne des Bundesamts für Gesundheit gegen die Ausbreitung von HIV/AIDS (BGE 144 II 233 E. 8 S. 239–245; dazu näher J. Reich, «A Bigger Bang for a Buck». Staatliche Warnungen und Empfehlungen zwischen Grundrechtsschutz, Kindeswohl und Aufmerksamkeitsökonomie, in: FS Peter Breitschmid, Zürich 2019, S. 185–199). Im vorliegenden Fall nimmt das Bundesgericht die spezifische Verletzlichkeit der Beschwerdeführerinnen lediglich zum Anlass, deren «Anliegen» in einem wohlmeinenden, aber folgenlosen Schlusswort als «für ältere Frauen gut begreiflich» zu bewerten (vgl. E. 8).

3. Die einlässlichen allgemeinen Ausführungen des Bundesgerichts zu den Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 25a VwVG (vgl. E. 4.1–4.4) vermögen nicht darüber hinwegzutäuschen, dass einige der angeführten Kriterien im konkreten Anwendungsfall nur *beschränkt objektivierbar* sind. Das gilt insbesondere für die

durch das Bundesgericht geforderte «gewisse Intensität der Betroffenheit» der Privaten («un certain degré de gravité»; E. 4.4 mit Hinweisen; Kursivdruck hinzugefügt) im Rahmen des «aktivbezogenen Kriteriums» (Berührtsein in Rechten und Pflichten) von Art. 25a VwVG (vgl. dazu Ziff. 2). Angesichts der strukturellen Vielfalt denkbarer «Realakte» dürfte eine präzise Quantifizierung der nach Art. 25a VwVG geforderten Intensität auf einer abstrakten Ebene auch kaum möglich sein (vgl. auch D. Thurnherr, *Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln*, Zürich/St. Gallen 2013, Rz. 768–773). Besonders vor diesem Hintergrund verlangt die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) nach einer *konsistenten*, sachlich begründeten Anwendung des Kriteriums des «Berührtseins in Rechten und Pflichten» in analogen Konstellationen.

3.1. Der Leitentscheid «KKW Mühleberg» (BGE 140 II 315) ist mit der vorliegenden Konstellation insofern sowohl rechtlich als auch tatsächlich vergleichbar, als dass in beiden Fällen der umwelt- und energierechtlich begründete Schutz von Mensch und Umwelt vor anthropogenen Gefahren (unzulässige Exposition von Personen durch ionisierende Strahlen bzw. Temperaturanstieg, häufigere meteorologische Extremereignisse etc.) infrage stand, die mit bestimmten nutzbringenden menschlichen Aktivitäten (Kernspaltung zwecks Produktion von Elektrizität bzw. Transport, Gebäude und Industrie) im Sinne negativer Externalitäten verbunden sind. Im Urteil «KKW Mühleberg» hat das Bundesgericht die Schwelle, bei der die erwähnte «gewisse Intensität» der Betroffenheit erreicht ist (E. 4.4; vgl. Ziff. 3), tief angesetzt. Der damals zu beurteilende Realakt bezog sich nicht nur auf ein Ereignis mit *sehr geringer Eintrittswahrscheinlichkeit* (Hochwasser, das im Zeitraum von 10 000 Jahren ein einziges Mal zu verzeichnen ist), sondern mit der strittigen Verwendung mobiler, auf dem Werkareal gelagerter Pumpen auch auf ein Element, das für die effektive Beherrschung des fraglichen Extremereignisses «Hochwasser» gemäss der vom Bundesgericht nicht infrage gestellten Einschätzung der Fachbehörde als *praktisch irrelevant* taxiert wurde (vgl. BGE 140 II 315 E. 5.2.3 S. 333). Die «Wahrscheinlichkeit», dass zur Beherrschung der durch ein Hochwasser ausgelösten Überflutung auf die fraglichen mobilen Pumpen zurückgegriffen werden müsse, war nach unbestrittener Einschätzung des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI) «sehr klein» und konnte «nahezu ausgeschlossen werden» (BGE 140 II 315 E. 5.2.1 S. 332).

3.2. Demgegenüber ist die Eintrittswahrscheinlichkeit zahlreicher mit dem anthropogenen Klimawandel verbundener Gefahren *sehr hoch*, wenn nicht gar praktisch sicher. Zwischen 1864 und 2016 ist die globale Durchschnittstemperatur um 0,9 °C angestiegen, jene in der Schweiz um 2,0 °C (BAFU, *Switzerland's Seventh National Communication and Third Biennial Report under the UNFCCC*. *Fourth National Communication under the Kyoto Protocol to the UNFCCC*, Bern 2018, S. 11, <www.climatereporting.ch>). Der Rückgang der alpinen Gletscher der Schweiz um 34% in der erdgeschichtlich äusserst kurzen Zeitspanne zwischen den 1970er-Jahren und 2013 (BAFU, *Switzerland's Greenhouse Gas Inventory*, S. 12)

ist sichtbares Zeichen dafür, dass die mit dem anthropogenen Klimawandel verbundenen Gefahren bereits heute teilweise unabwendbar eingetreten sind. Innerhalb des Zeitraums, welcher der statistischen Lebenserwartung von heute geborenen Kindern entspricht, ist für die Schweiz im Sommer mit einem Anstieg der durchschnittlichen bodennahen Lufttemperatur um bis zu 4 bis 7 °C, mit häufigeren meteorologischen Extremereignissen (Hitzewellen, Starkniederschläge etc.), zusätzlichen 12 bis 37 sehr heissen Tagen, einem Rückgang der Niederschlagsmenge um bis zu 40% in den Sommermonaten und einer Verdoppelung der niederschlagsfreien Trockenperiode zu rechnen (*National Centre for Climate Services*, *Klimaszenarien für die Schweiz*, Zürich 2018, S. 6 f., 10–13, <www.nccs.admin.ch>). Diese klimatischen Veränderungen werden für die menschliche Gesundheit, die natürlichen Lebensgrundlagen, die Biodiversität und die Volkswirtschaft, insbesondere in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Landwirtschaft, Wintertourismus, Elektrizitätsproduktion, öffentliche Trinkwasserversorgung oder Verkehrsinfrastruktur, mit einschneidenden Nachteilen und kostspieligen Anpassungsleistungen verbunden sein (vgl. *BAFU*, *Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz*, Bern 2012, S. 8–18, <<https://www.bafu.admin.ch/ud-1055-d>>). Der anthropogene Klimawandel zeichnet sich demnach nicht nur durch eine *sehr hohe, praktisch sichere Eintrittswahrscheinlichkeit*, sondern auch durch ein *enormes Schadenspotenzial* aus.

3.3. Angesichts der sehr hohen Eintrittswahrscheinlichkeit und des massiven Gefährdungspotenzials des anthropogenen Klimawandels (vgl. Ziff. 3.2) erscheint die bundesgerichtliche Darlegung, wonach die Beschwerdeführerinnen nicht in der durch Art. 25a Abs. 1 VwVG geforderten *Intensität* in ihren Rechten betroffen seien (E. 5.4), im Vergleich zur bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Leitentscheid «KKW Mühleberg» (BGE 140 II 315; vgl. Ziff. 3.1) *offenkundig inkonsistent* und vor dem Hintergrund von Art. 8 Abs. 1 BV (Rechtsgleichheit) *nicht durch objektive und sachliche Gründe gerechtfertigt*.

4. Die vorstehende Analyse (Ziff. 2.1.–3.3) führt zum Ergebnis, dass das Bundesgericht mit seinem Versuch scheitert, die Trennlinie zwischen Recht und Politik im konkreten Fall einzig auf verfahrensrechtlicher Grundlage (Art. 25a VwVG) zu ziehen (vgl. Ziff. 2). Das Bundesgericht gibt denn auch nur vor, die aufgeworfene Frage, ob Art. 25a VwVG «als eine den Bürgerinnen und Bürgern auf dem Wege der Gesetzgebung eingeräumte Gewährleistung verstanden werden» könne, «um eine Reihe von staatlichen Massnahmen zu einer bestimmten Problematik zu fordern», «nicht weiter zu vertiefen» (E. 4.3; vgl. auch Ziff. 2). Es hält nämlich gegen Ende seiner Urteilsbegründung resümierend fest, dass das Gesuch der Beschwerdeführerinnen «darauf ab[zielt], die [...] bestehenden und bis zum Jahr 2030 geplanten Klimaschutzmassnahmen abstrakt auf ihre Vereinbarkeit mit [...] staatlichen Schutzpflichten» zu überprüfen und zu verschärfen (E. 5.5). Das Bundesgericht verortet das Gesuch der Beschwerdeführerinnen damit in jener Sphäre der *Politik*, die *jenseits der Reichweite justizieller Kontrolle* liegt.

4.1. Das Gesuch der Beschwerdeführenden richtete sich sowohl an den Bundesrat als leitende Behörde der Bundesverwaltung (vgl. Art. 178 Abs. 1 Satz 1 BV) als auch an Einheiten der Bundesverwaltung – konkret an ein Departement (UVEK) und an zwei diesem zugehörige Ämter (BAFU und Bundesamt für Energie). Auch das im Leitentscheid «Love Life» (BGE 140 II 315; vgl. Ziff. 2) beurteilte Gesuch richtete sich an eine Einheit der Bundesverwaltung. Gegenstand des «Love Life»-Urteils bildete indessen die bundesgesetzlich ausdrücklich der Bundesverwaltung – konkret: dem Bundesamt für Gesundheit – übertragene Verwaltungstätigkeit «Information» (vgl. Art. 9 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 [Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101]). Demgegenüber bezog sich das Gesuch der «Klimaseniorinnen» mit dem «Vorverfahren der Gesetzgebung» (Art. 7 Abs. 1 Satz 1 RVOG) auf die «Rechtsetzung» (Sachüberschrift von Art. 7 RVOG; Kursivdruck hinzugefügt). Die Leitung des Vorverfahrens der Gesetzgebung durch den Bundesrat (Art. 7 RVOG) und die Geltendmachung seines Initiativrechts (Art. 181 BV) sind Aufgaben, die dem Bundesrat in seiner Funktion als *Regierung* zukommen. Dementsprechend ist Art. 181 BV (Initiativrecht) unmittelbar nach der Bestimmung zur «Regierungspolitik» eingereiht. Art. 7 RVOG findet sich nach den Regierungsobliegenheiten (Art. 6 RVOG) im zweiten Titel (Art. 6–34 RVOG) des RVOG, der die Überschrift «Die Regierung» trägt, nicht etwa im dritten Titel («Die Bundesverwaltung»; Art. 35–46a RVOG). Weil das Bundesgericht das «aktbezogene Kriterium» von Art. 25a VwVG (Betroffenheit in eigenen Rechten und Pflichten) für nicht erfüllt hält (vgl. Ziff. 2.1.–3.3), braucht es diese Konstellation, die sich in verfassungsrechtlich relevanter Weise vom Sachverhalt des «Love Life»-Urteils unterscheidet, rechtlich nicht zu würdigen. Den Anspruch auf Rechtsschutz gewährte das Bundesgericht im «Love Life»-Urteil auf der Grundlage von Art. 29a BV weitherzig, indem es grundsätzlich einzig das Vorliegen einer «individuellen, schützenswerten Rechtsposition» verlangte (BGE 140 II 315 E. 4.4 S. 237; Kursivdruck und Nachweise weggelassen). Die gebotene Differenzierung zwischen der Funktion des Bundesrates als *Regierung* (vgl. Art. 180 Abs. 1 Satz 1 BV) einerseits und seiner Funktion als Behörde, welche die *Bundesverwaltung* «leitet» (Art. 178 Abs. 1 Satz 1 BV), andererseits hätte daher voraussichtlich die mit einigem Begründungsaufwand verbundene Korrektur des durch den Leitentscheid «Love Life» eingeschlagenen Rechtsprechungspfades verlangt. Angesichts der aus Gründen der Rechtssicherheit gebotenen Zurückhaltung, eigene Leiturteile zu korrigieren, lässt sich die zumindest in diesem Punkt fehlende Offenheit der «Love Life»-Entscheidung, tatsächlichen oder rechtlichen Unterschieden in Zukunft Rechnung tragen zu können, als Hinweis darauf werten, dass sich höchstrichterliche Rechtsprechung nicht in dem für die Rechtsanwendung typischen «Hin- und Herwandern des Blicks zwischen Obersatz und Lebenssachverhalt» (klassisch K. Engisch, Logische Studien zur Gesetzesanwendung, 3. Aufl., Heidelberg 1963, S. 15) erschöpft. Vielmehr ist ein Höchstgericht gehalten, *retrospektiv* orientiert, kohärent und möglichst innerhalb der durch die eigene Rechtsprechung vorgegebenen Bandbreite

zu entscheiden (vgl. Ziff. 3), seinen Blick aber gerade deshalb auch stets *prospektiv* zum *Horizont* schweifen lassen, um sich die Möglichkeit zu bewahren, besonders gelagerten Sachverhaltskonstellationen rechtlich differenziert Rechnung tragen zu können.

4.2. Die bundesgerichtliche Verortung des Gesuchs der Beschwerdeführenden in der Sphäre der Politik (vgl. Ziff. 4) erscheint jedenfalls insofern nicht völlig unberechtigt, als dass die Eindämmung des anthropogenen Klimawandels und die entsprechenden Anpassungsleistungen massive und vielfältige nationale und international koordinierte Anstrengungen verlangen, die ebenso wie entsprechende Versäumnisse *politisch entschieden* und *demokratisch verantwortet* werden müssen. Das Ausmass der notwendigen Anstrengungen führen die relativ bescheidenen Auswirkungen der einschneidenden, von zahlreichen Staaten ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Krankheit-2019, die am 11. März 2020 von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Pandemie erklärt worden ist, auf die Emissionen von CO₂ vor Augen: Temporär verordnete Grenzschiessungen und Ausgangssperren haben in Amerika, Asien und Europa zu einem massiven Einbruch von Konsum und Reisetätigkeit geführt. Die täglichen globalen Emissionen von CO₂ sanken bis Anfang April 2020 gegenüber dem Mittelwert von 2019 gleichwohl nur um 17% (C. Le Quéré/R.B. Jackson/M.W. Jones et al., Temporary Reduction in Daily Global CO₂ Emissions during the COVID-19 Forced Confinement, Nature Climate Change 10 [2020], S. 647–653, 648, 650, 652, <<https://doi.org/10.1038/s41558-020-0797-x>>). Für die einzelnen der 69 untersuchten Staaten, die 85% der Weltbevölkerung repräsentieren, betrug der maximale tägliche Rückgang durchschnittlich 26% (Le Quéré et al., S. 649). Abhängig vom weiteren Verlauf der Pandemie dürften sich die jährlichen globalen Emissionen für das Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr lediglich um 4 bis 7% vermindern (Le Quéré et al., S. 652). Das entspricht etwa jener jährlichen Reduktion, die über die kommenden Jahrzehnte hinweg laufend notwendig wäre, um den durchschnittlichen globalen Temperaturanstieg im Sinne von Art. 2 Ziff. 1 Bst. a Pariser Klimaübereinkommen «auf 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen» (Le Quéré et al., S. 652 m.w.H.).

4.3. Das Gesuch der Beschwerdeführenden bezog sich auf die Funktion des Bundesrates als Regierung (vgl. Ziff. 4.1). Zudem betraf es einen Bereich, in dem weitreichende und einschneidende, mit erheblichem gesetzgeberischem Auswahlermessen verbundene generell-abstrakte Regelungen zur Anpassung an den anthropogenen Klimawandel und zu dessen Eindämmung angezeigt sind (vgl. Ziff. 4.2). Aus diesen Gründen lässt sich der Einwand, das detaillierte Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen sprengte die Grenzen des aufgrund von Gewaltenteilung und Demokratie gerichtlich Entscheidbaren, nicht leichthin von der Hand weisen. Indessen hat sich das Bundesgericht besonders in jüngerer Zeit verschiedentlich auf Terrain vorgewagt, auf dem es an determinierenden rechtlichen Massstäben mangelte, ohne dass das Gericht deswegen seine Zuständigkeit in-

frage gestellt hätte. In diesem Sinn hat es etwa die Grenze der Zulässigkeit des Mehrheitswahlrechts mit stupender Präzision bei «einer schweizerischen Wohnbevölkerung von weniger als 7000 Personen» pro Wahlkreis gezogen (BGE 145 I 259 S. 279 E. 8.4; kritisch auch G. Biaggini, Das Majorzwahlverfahren für den Grossen Rat des Kantons Graubünden auf dem Prüfstand des Bundesgerichts, ZBl 121/2020, S. 21–35, 23 f.) oder sich mühelos in der Lage gesehen, «die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung» (BGE 138 I 61 E. 7.4 S. 86 und E. 8.6 S. 94) bzw. «l'état d'information global prévalant au moment d'une votation populaire» (BGE 145 I 207 S. 213 E. 1.5) ohne gerichtliche Vorinstanz oder durchgeführtes Beweisverfahren gerichtsfest zu bestimmen, auch wenn es damit in der Sache trotz Art. 189 Abs. 4 BV die Botschaft des Bundesrates (vgl. Art. 141 ParlG) bzw. die Erläuterung des Bundesrates (Art. 11 Abs. 1 BPR) einer gerichtlichen Überprüfung unterzog (kritisch J. Reich, Switzerland – 2019 Review of Constitutional Law, in: R. Albert et al. [Hrsg.], 2019 Global Review of Constitutional Law [im Erscheinen], S. 7, <<https://ssrn.com/abstract=3543434>>). Über den präzisen Verlauf der Grenze zwischen Recht und Politik und damit einhergehend über die durch Gewaltenteilung und Demokratie legitimierte und begrenzte Reichweite gerichtlicher Entscheidungszuständigkeit lässt sich freilich «mit guten Gründen streiten» (BVerfGE 134, 366 [420], Sondervotum Lübke-Wolff). Gerade deshalb erscheint es vordringlich, die massgebenden Gründe für die Festlegung des gerichtlich Entscheidbaren transparent und nachvollziehbar darzulegen, wenn sich diese – wie im vorliegenden Fall (vgl. Ziff. 2.1–3.3) – nicht zureichend aus der konsistenten und rechtsgleichen Anwendung des massgebenden Verfahrensrechts (Art. 25a VwVG) herleiten.

5. Das bundesgerichtliche Urteil zur Beschwerde der «Klimaseniorinnen» wirft grundsätzliche Fragen nach der Reichweite gerichtlicher Zuständigkeit in Abgrenzung zur Sphäre der Politik (vgl. Ziff. 4) und zur Kompetenz von Gerichten hinsichtlich der rechtlichen Würdigung komplexer physikalischer Wirkungszusammenhänge auf (vgl. Ziff. 2). Statt sich mit diesen grundlegenden Herausforderungen transparent auseinanderzusetzen, versucht das Bundesgericht, die Beschwerde allein auf der verfahrensrechtlichen Grundlage von Art. 25a VwVG zu entscheiden. Bei der Anwendung der relevanten Normvoraussetzungen setzt sich das Bundesgericht aber in offenkundigen Widerspruch zur eigenen Rechtsprechung (vgl. Ziff. 3) und vermag die relevanten naturwissenschaftlichen Entscheidungsgrundlagen nur unzureichend zu würdigen (vgl. Ziff. 2.1–2.2).

Für die Beschwerdeführerinnen eröffnet sich mit der Abweisung der Beschwerde durch das Bundesgericht die Möglichkeit, an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zu gelangen. Die «Klimaseniorinnen» haben den Gang nach Strassburg bereits angekündigt. Es wird sich weisen, wie weit der EGMR die Grenzen des gerichtlich Entscheidbaren ziehen wird. An der objektiv ausgewiesenen und rasant wachsenden Dringlichkeit, den anthropogenen Klimawandel demokratisch legitimiert und verantwortet einzudämmen und Massnahmen zur Anpassung an grundlegend veränderte klimatische Bedingun-

gen zu treffen (vgl. Ziff. 4.2 und 3.2), wird auch ein Verfahren vor dem EGMR gegen die Schweiz nichts ändern – völlig unabhängig von dessen Ausgang.

Politische Rechte – Verfahren

BUND

Feststellung der Bundeskanzlei über das Zustandekommen eines Referendums, Unzulässigkeit der Anfechtung beim Bundesgericht; Art. 88 Abs. 1 lit. b und Art. 89 Abs. 3 BGG, Art. 80 Abs. 2 BPR. *Legitimation von Stimmberechtigten zur Beschwerde bejaht, Legitimation einer politischen Partei offengelassen* (E. 1.1). *Ausschluss der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht* (E. 1.2.). *Gemäss Art. 80 Abs. 2 BPR in der Fassung vom 23. März 2007 können Verfügungen der Bundeskanzlei über das Nicht-Zustandekommen von Referenden beim Bundesgericht angefochten werden; daraus ergibt sich die Unzulässigkeit von Beschwerden gegen das Zustandekommen eines Referendums* (E. 1.3).

(Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 24. März 2020, 1C_134/2020 = BGE 146 I 126.)

Die Eidgenössischen Räte beschlossen am 27. September 2019 die Einführung eines zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubs und ergänzten hierfür das Bundesgesetz über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbssersatzgesetz, EOG; SR 834.1) bzw. Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (Loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG). Mit Entscheid vom 4. Februar 2020 stellte die Bundeskanzlei das Zustandekommen des Referendums gegen die Gesetzesänderung fest (BBl 2020 1223 bzw. FF 2020 1171).

Die Sozialdemokratische Partei Neuenburg und drei Stimmberechtigte erhoben gegen diesen Entscheid Beschwerde und ersuchten darum, ihn aufzuheben und festzustellen, dass eine grössere Zahl von Unterschriften wegen schwerwiegender Unregelmässigkeiten bei der Unterschriftensammlung ungültig, das erforderliche Quorum damit nicht erreicht und das Referendum demnach nicht zustande gekommen sei. Ohne Durchführung eines Schriftenwechsels tritt das Bundesgericht auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht ein. Aus den Erwägungen:

1. Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

- 461 **Das ISOS – ein übergrosses Gewand für den Ortsbildschutz des Bundes.**
Peter Karlen
-
- 463 **Das Grundrecht auf Sozialhilfe – Von der Notwendigkeit, ein ungeschriebenes Grundrecht anzuerkennen, das über das Recht auf Hilfe in Notlagen hinausgeht.**
Eva Maria Belser/Thea Bächler
-
- Rechtsprechung**
- 489 **Verfahrensrecht – Umweltschutz.** Bund. Rechtsschutz gegen behauptete Unterlassungen im Bereich des Klimaschutzes; Art. 25a VwVG, Art. 10, 13 BV, Art. 2, 6, 8, 13 EMRK, Art. 9 Aarhus-Konvention.
Kommentar (*Johannes Reich*)
- 507 **Politische Rechte – Verfahren.** Bund. Feststellung der Bundeskanzlei über das Zustandekommen eines Referendums, Unzulässigkeit der Anfechtung beim Bundesgericht; Art. 88 Abs. 1 lit. b und Art. 89 Abs. 3 BGG, Art. 80 Abs. 2 BPR.
Kommentar (*Gerold Steinmann*)
- 516 **Zivilstandswesen – Gewerberecht.** Bern. Kosten der ärztlichen Todesfeststellung; Haftung der Polizeibehörde; Art. 40 ZGB, Art. 34a, 35 ZStV.
-
- Besprechung**
- 519 *Donath Philipp B./Bretthauer Sebastian/Dickel-Görig Marie et al. (Hrsg.):*
Verfassungen – ihre Rolle im Wandel der Zeit (*Hans-Jakob Mosimann*)

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)

Redaktion

Prof. Dr. Giovanni Biaggini, Ordinarius für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich, Zürich

Prof. Dr. Arnold Marti, a. Oberrichter, Rechtsanwalt, Titularprofessor an der Universität Zürich, Schaffhausen

Dr. Christoph Auer, Staatsschreiber des Kantons Bern, Lehrbeauftragter für Bernisches Staatsrecht an der Universität Bern, Bern

Dr. Markus Rüssli, Rechtsanwalt, Zürich

Prof. Dr. Benjamin Schindler, Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen, Speicher
Stephan Haag, Bundesrichter, Lausanne

Redaktionelle Mitarbeitende für Entscheide der Gerichte des Bundes

Dr. Gerold Steinmann, Bern (Bundesgericht); Dr. Franz Kessler Coendet, Lausanne/Männedorf (Bundesgericht)

Redaktionelle Mitarbeitende für Urteilsbesprechungen

Dr. Ueli Friederich, Rechtsanwalt, Bern; Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich; Prof. Dr. Peter Hettich, Universität St. Gallen; Prof. Dr. Andreas Kley, Universität Zürich; Prof. Dr. Markus Müller, Universität Bern; Prof. Dr. Johannes Reich, Universität Zürich; Dr. Karin Scherrer Reber, Verwaltungsgerichtspräsidentin, Solothurn; Prof. Dr. Markus Schott, Rechtsanwalt, Zürich

Redaktionssekretariat

Lehrstuhl Prof. Dr. Giovanni Biaggini, Freiestrasse 15, CH-8032 Zürich, zbl.redaktion@rwi.uzh.ch

Verlag

Schulthess Juristische Medien AG

Zwingliplatz 2, Postfach 2218, CH-8021 Zürich, www.schulthess.com

Geschäftsführender Verleger: Firas Kharrat

Produktmanagerin: Dr. des. Laura Diegel

Lektorat: Dr. iur. Maria Anna Rea-Frauchiger

Kundenservice

service@schulthess.com

Tel. +41 (0)44 200 29 29, Fax +41 (0)44 200 29 28

Schulthess Juristische Medien AG, Kundenservice, Zwingliplatz 2, Postfach 2218, CH-8021 Zürich

Bezugsbedingungen

Jahresabonnement: CHF 158 (für Studierende CHF 98)

Einzelheft: CHF 18, zzgl. Versandkosten

Alle Abo-Preise inkl. 2,5% MWST, zzgl. Versandkosten von CHF 18 innerhalb der Schweiz (Versandkosten für Lieferung ins Ausland: CHF 48). Studentenpreis gegen Vorlage eines gültigen Nachweises. Abonnementkündigungen sind mit einer Frist von 8 Wochen zum Ende des berechneten Bezugsjahres möglich.

Anzeigenverkauf und -beratung

Fachmedien Zürichsee Werbe AG, Laubisrütistrasse 44, CH-8712 Stäfa

Tel. +41 (0)44 928 56 17, marc.schaettin@fachmedien.ch

Urheber- und Verlagsrechte

Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Der Urheberrechtsschutz gilt auch für die veröffentlichten Gerichtsentscheide und ihre Leitsätze, da sie vom Autor oder vom Redaktor erarbeitet oder redigiert worden sind. Ausserhalb der engen gesetzlichen Schranken des Urheberrechts darf kein Teil dieser Zeitschrift ohne schriftliche Genehmigung des Verlages vervielfältigt, bearbeitet oder öffentlich wiedergegeben oder zugänglich gemacht, auf Datenträgern gespeichert, in Datenbanken aufgenommen oder in anderer Weise elektronisch vervielfältigt, verbreitet oder verwertet werden.

Erscheinungsweise

Das ZBl erscheint 12-mal jährlich (jeden 15. eines Monats), 121. Jahrgang

Zitierweise

ZBl 121/2020 S. 10

Internet

www.zbl-online.ch

ISSN 1422-0709