Der schleichende Tod eines Urteils

Wie die Schweiz das KlimaSeniorinnen-Urteil unterläuft – und warum Strassburg Mühe hat, darauf zu reagieren

Charlotte Blattner & Véronique Boillet

05.11.2026 doi: 10.59704/0c578435c96c3008

Am 30. September 2026 teilte der Schweizer Bundesrat dem Ministerkomitee des Europarats mit, dass er keinen unabhängigen Klimarat einrichten werde. Ein Jahr zuvor hatte das Ministerkomitee die Schweiz eingeladen, ein solches Gremium zu prüfen. Dies geschah im Rahmen der Überwachung, ob das Urteil *KlimaSeniorinnen* – das erste verbindliche Urteil eines internationalen Gerichts, das einen Verstoss eines Staates gegen seine klimabezogenen Verpflichtungen feststellte – umgesetzt wird. Die jüngste Absage der Schweiz ist kein Einzelfall. Sie fügt sich in ein Muster des Widerstands ein, das das Urteil seit seiner Verkündung im April 2024 begleitet.

Wir zeigen, wie das Urteil in drei aufeinanderfolgenden Wellen auf Widerstand gestossen ist. Die erste besteht im *Ausweichen auf die Verfahrensebene*: Nachdem das Schweizer Parlament und der Bundesrat die Legitimität des Urteils bestritten hatten, erklärten sie es gegenüber dem Ministerkomitee für bereits umgesetzt. Die zweite Welle besteht im materiellen *Widerstand* (hier und hier): Die vom Gerichtshof als unzureichend beanstandeten Ziele blieben unverändert. Zugleich schwächte die Schweiz im Inland ausgerechnet jene Massnahmen ab, die sie in Strassburg als Beleg für die Umsetzung angeführt hatte: Einige setzte sie verspätet in Kraft, andere höhlte sie inhaltlich aus, wieder anderen entzog sie die Finanzierung. Die dritte und jüngste Welle bezeichnen wir als *institutionelle Austrocknung*: Mit der Absage an einen Klimarat verweigert die Schweiz gerade jene Institution, die Defizite sichtbar machen würde. Die einzelnen Schritte mögen für sich genommen vertretbar erscheinen. In ihrer Gesamtheit führen sie jedoch dazu, dass das Urteil weitgehend unvollzogen bleibt.

Das bringt das Ministerkomitee in eine schwierige Lage. Sein Verfahren ist darauf ausgerichtet, einzelne Massnahmen zu beurteilen. Der hier beschriebene Widerstand wird dagegen erst in deren Zusammenwirken sichtbar. Wie das Ministerkomitee mit *KlimaSeniorinnen* umgeht, wird in einer Zeit politischen Drucks auf den Gerichtshof und auf die Klimapolitik darüber entscheiden, ob die Sorgfaltspflichten auch im Vollzug Bestand haben. Die Antwort wird weit über Strassburg hinaus von Bedeutung sein, denn Sorgfaltspflichten sind zur gemeinsamen Sprache klimabezogener Verpflichtungen geworden.

KlimaSeniorinnen im Kontext politischer Gegenbewegungen

KlimaSeniorinnen ist der erste Fall, in dem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) darüber zu entscheiden hatte, ob die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) auf die Minderung des Klimawandels anwendbar ist – und, falls ja, welche konkreten Verpflichtungen sich daraus für die Staaten ergeben. Der Gerichtshof bejahte die Anwendbarkeit und formulierte Sorgfaltspflichten aus Art. 8 EMRK. Seither haben auch der Internationale Seegerichtshof, der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte und der Internationale Gerichtshof in ihren Gutachten strenge Sorgfaltspflichten zur Minderung des Klimawandels bestätigt. *KlimaSeniorinnen* bleibt jedoch das einzige Urteil eines internationalen Gerichts, das die konkrete Klimapolitik eines Staates an diesen Sorgfaltspflichten gemessen und für unzureichend befunden hat. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Schweiz es versäumt hatte, ein CO_2-Budget zu quantifizieren, angemessene Zwischenziele festzulegen und ihre bisherigen Reduktionsziele einzuhalten.

Wie jedes Urteil des EGMR ist *KlimaSeniorinnen* nach Art. 46 EMRK verbindlich. Seine Umsetzung wird vom Ministerkomitee überwacht. Der Fall ist damit ein entscheidender Prüfstein dafür, ob klimabezogene Sorgfaltspflichten in der Praxis eingehalten werden – und ob sie das nationale Klimarecht und die staatlichen Strukturen der Klimapolitik dauerhaft an menschenrechtliche Anforderungen binden können.

Diese Bewährungsprobe fällt in eine Zeit politischer Gegenbewegungen – des sogenannten *Backlash* – gegen Klimapolitik, Menschenrechtsschutz und internationale Institutionen. Rund 12 Prozent der im Jahr 2025 eingereichten Klimaklagen zielten darauf ab, Klimaschutzmassnahmen zu bekämpfen, statt sie voranzubringen. Darin zeigt sich, was das Grantham Research Institute als «zunehmendes Ausmass, wachsende Koordination und tiefere institutionelle Verankerung des Widerstands gegen Klimaschutzmassnahmen» beschreibt. Auch der EGMR steht unter politischem Druck: Im Mai 2025 forderten neun Regierungen ein «neues und unvoreingenommenes Gespräch» über die Auslegung der Konvention. Diese Debatte mündete später in die Erklärung von Chișinău. Wie empirische Forschung zeigt, reagiert der EGMR auf solchen Druck mit grösserer Zurückhaltung gegenüber gefestigten Demokratien.

Die verschiedenen Gegenbewegungen – gegen Umwelt- und Klimaschutz, gegen Institutionen und in anderen Bereichen – überlagern sich häufig und verstärken einander. *KlimaSeniorinnen* liegt genau an ihrer Schnittstelle. Es handelt sich zugleich um einen Klimafall, einen Menschenrechtsfall und einen Fall, in dem die Autorität eines internationalen Gerichts gegenüber innerstaatlichen demokratischen Entscheidungen infrage gestellt wird.

Die Schweiz auf Widerstandskurs

Die Schweiz geniesst bei der Umsetzung von EGMR-Urteilen grundsätzlich einen guten Ruf. Bislang stehen lediglich neun Prozent der Fälle noch unter der Überwachung des Ministerkomitees. Wegweisende Urteile setzt sie im Durchschnitt innerhalb von einem Jahr und elf Monaten um, während der Durchschnitt im Europarat bei sechs Jahren und zehn Monaten liegt.

Gleichwohl bestehen strukturelle Spannungen zwischen der schweizerischen direkten Demokratie und der EMRK: Mehrere Volksinitiativen, etwa zum Minarettverbot und zur Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer, werfen Fragen nach ihrer Vereinbarkeit mit der Konvention auf. Bundesrat und Parlament haben sich jedoch offiziell stets auf die Seite der Konvention gestellt. Volksinitiativen, die den Geltungsbereich der EMRK beschränken sollten, sind allesamt gescheitert.

Mit dem Urteil *KlimaSeniorinnen* änderte sich dies: Selten haben sich Bundesrat und Parlament einem Urteil so offen widersetzt. Den Auftakt bildete das *Ausweichen auf die Verfahrensebene*: Statt darüber zu diskutieren, was das Urteil verlangt, verschoben sie die Debatte auf die Frage, ob der Gerichtshof überhaupt befugt war, es zu fällen. Beide stellten seine Legitimität infrage. Sie warfen dem Gerichtshof vor, seine Befugnisse überschritten und die demokratische Souveränität untergraben zu haben – unter Verweis auf die Ablehnung des CO_2-Gesetzes durch das Volk im Jahr 2021. Die Motion 24.3485 schlug zudem ein 17. Zusatzprotokoll vor, um die Auslegungsbefugnisse des Gerichtshofs einzuschränken. Dem Ministerkomitee legte die Schweiz anschliessend einen sogenannten «Aktionsbericht» vor, bei dem es sich tatsächlich um einen «Aktionsplan» handelte. Mit dieser Bezeichnung signalisierte sie, dass sämtliche erforderlichen Massnahmen bereits ergriffen worden seien und die Überwachung abgeschlossen werden könne.

Über Rhetorik und Verfahren hinaus leistet die Schweiz materiellen Widerstand, indem sie die vom Urteil verlangten Massnahmen ablehnt oder abschwächt. Eine Überprüfung und Anpassung der Ziele ist ausgeblieben: Das «implizite Budget» der Schweiz addiert lediglich die geplanten Emissionen – wie ein Haushaltsbudget, das sich aus einer Wunschliste von Ausgaben ergibt. Der Bundesrat schwächt zudem die dem Ministerkomitee vorgelegten Gesetze, indem er das Inkrafttreten der Ausführungsverordnungen verzögert oder diese inhaltlich aushöhlt. Das vom Parlament im März 2026 verabschiedete Entlastungspaket 27 kürzt ausgerechnet jene Instrumente, die als Beleg für die Umsetzung angeführt wurden: vom

Förderprogramm für Gebäudesanierungen über den öffentlichen Verkehr bis zur Umweltbildung. Klimaschädliche Subventionen, etwa für Privatjets und die Landwirtschaft, bleiben dagegen bestehen. Die Ziele sind damit bis heute sowohl unzureichend als auch faktisch unerreichbar. Wie der oberste Klimabeamte der Schweiz selbst erklärte, wird die Schweiz ihre Ziele für 2030 «massiv» verfehlen.

Ein Klimarat als diplomatischer Mittelweg?

Vor diesem Hintergrund hat die Überwachung der Umsetzung von *KlimaSeniorinnen* durch das Ministerkomitee eine auf den ersten Blick enttäuschende Wendung genommen. Bei seiner ersten Befassung im März 2025 zeigte sich das Komitee noch unnachgiebig: Es wies die schweizerische Behauptung zurück, die Umsetzung sei abgeschlossen, und verlangte, dass die Schweiz ihre verbleibenden Emissionen mittels eines CO_2-Budgets oder auf andere Weise quantifiziere. Bei seiner zweiten Befassung im September 2025 zeigte es sich deutlich entgegenkommender und akzeptierte ein «implizites CO_2-Budget» von 620 Mt CO_2eq als ausreichend, obwohl die Zivilgesellschaft, die Rechtswissenschaft und der UN-Sonderberichterstatter dieses für nicht konventionskonform hielten.

Das Ministerkomitee hat die Überwachung dennoch nicht abgeschlossen, sondern einen diplomatischen Mittelweg vorgeschlagen: Es lud die Schweiz ein, die Einrichtung eines unabhängigen nationalen Gremiums zu prüfen, das die Angemessenheit der Ziele und Reduktionspfade überprüft und auf Umsetzungsdefizite hinweist. Dieser Mittelweg entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität, den der Gerichtshof immer wieder betont. Es obliegt der Schweiz, einen glaubwürdigen innerstaatlichen Rahmen zu schaffen, der es ihren Behörden, Fachleuten, Gerichten und der Bevölkerung ermöglicht, langfristig zu beurteilen, ob ihre Klimapolitik den Anforderungen der Konvention genügt. Ein schweizerisches Gremium würde zugleich den strukturellen Schwächen der herkömmlichen Überwachung Rechnung tragen: Diese stösst angesichts der Komplexität der Umsetzung von Klimapolitik und der schleichenden Formen des Widerstands auf Verordnungs- und Budgetebene an ihre Grenzen.

Institutionelle Austrocknung

Weder das Urteil noch das Ministerkomitee schreiben ausdrücklich einen Klimarat vor. Wie die Schweiz die Umsetzung institutionell absichert, liegt aber auch nicht vollständig in ihrem freien politischen Ermessen. Im Anschluss an die Einladung des Ministerkomitees untersuchten zwei Gutachten, welche institutionellen Voraussetzungen eine wirksame Umsetzung erfordert. Das erste, ein von einer der Autorinnen mitverfasstes Rechtsgutachten, stützt sich auf Art. 8 EMRK in der Auslegung durch *KlimaSeniorinnen*, den Beschluss und die Erläuterungen des Ministerkomitees, die analog herangezogenen Pariser Prinzipien sowie die Forderung des Internationalen Gerichtshofs nach wirksamer Überwachung. Es kommt zu dem Schluss, dass die rechtzeitige Umsetzung, unabhängige Überprüfung und Korrektur der Klimapolitik ein dauerhaftes, unabhängiges, interdisziplinäres und angemessen finanziertes Gremium auf einer spezifischen gesetzlichen Grundlage erfordern. Dieses benötige einen klaren Auftrag zur Überwachung, Evaluation und öffentlichen Berichterstattung sowie zur Empfehlung von Korrekturmassnahmen.

Die schweizerische Erfahrung zeigt schmerzlich, dass ein lediglich beratendes Gremium ohne feste institutionelle Verankerung nicht genügt, um die Klimapolitik wirksam zu überwachen. Das frühere Beratende Organ für Fragen der Klimaänderung (OcCC), dem ein gesetzlicher Auftrag und eine gesicherte Finanzierung fehlten, wurde 2021 ohne Mitwirkung des Parlaments aufgelöst. Das Gutachten empfiehlt deshalb eine ausserparlamentarische Kommission, verbunden mit einer «qualifizierten Reaktionspflicht»: Stellt der Klimarat fest, dass die Ziele voraussichtlich verfehlt werden, müssen Bundesrat und Parlament förmlich darlegen, welche zusätzlichen Massnahmen sie ergreifen – oder weshalb sie darauf verzichten.

In seiner Eingabe vom 30. September 2026 lehnte der Bundesrat die Einrichtung eines solchen Gremiums ab – entgegen diesem Gutachten und jenem, das er selbst in Auftrag gegeben hatte. Die Partei des Umweltministers, die Schweizerische Volkspartei,

hatte ein solches Gremium zuvor als «Selbsthilfegruppe für die links-grüne Klima-Allianz» verspottet. Offiziell argumentiert die Schweiz, ein neues Gremium biete lediglich einen «begrenzten Mehrwert», der in keinem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen «verschiedenen zusätzlichen Belastungen» stehe. Dabei kosten solche Räte wenige Millionen Franken pro Jahr, während ein ungebremster Klimawandel nach den eigenen Schätzungen des Bundes bis 2060 jährliche Kosten von 24 Milliarden Franken verursachen würde. Noch bemerkenswerter ist die Behauptung der Schweiz, weder zusätzliches Wissen noch ein stärkerer Einbezug der Wissenschaft würden den Ausschlag geben. Das ist eine eigentümliche Position für einen Staat, dessen Klimapolitik von einem Gerichtshof beanstandet wurde, der ausdrücklich auf den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen besteht. Als «bessere Alternative» schlägt die Schweiz einen regelmässigen Austausch zwischen dem Umweltminister und dem bestehenden Forum ProClim vor, das den Dialog zwischen Wissenschaft und Politik pflegt. Zudem verspricht sie, die Frage der Evaluation im nächsten CO_2-Gesetz erneut aufzugreifen. Das Ministerkomitee hatte jedoch bereits festgestellt, dass solche Strukturen die Aufgaben eines unabhängigen Überwachungsgremiums nicht übernehmen können. Bezeichnenderweise hat ProClim inzwischen selbst öffentlich erklärt, dass es über keinen solchen Auftrag verfüge und die schweizerische Klimapolitik von einer systematischen und unabhängigen Evaluation profitieren würde.

Die Absage der Schweiz bildet die dritte Welle des Widerstands, die sich als *institutionelle Austrocknung* bezeichnen lässt. Sie richtet sich gegen jene Gremien, Mandate und Rückkopplungsmechanismen, durch die Ziele überprüft und Umsetzungsdefizite sichtbar werden. Fehlen sie, bleibt die Nichteinhaltung von Verpflichtungen unbemerkt, und die Regierung verliert die Fähigkeit, ihren Kurs zu korrigieren. Wie die Vereinigten Staaten, die die Autorinnen und Autoren ihres nationalen Klimaberichts entlassen und ihren Austritt aus dem Weltklimarat angekündigt haben, baut auch die Schweiz solche Mechanismen ab – wenn auch auf subtilere Weise. In der Politikfeldforschung ist von «dismantling by default» die Rede (hier und hier): einem Abbau durch Vernachlässigung und ausbleibende Anpassung statt durch offene Abschaffung. In der Verfassungsrechtswissenschaft wird dies als «constitutional retrogression» bezeichnet: die schrittweise Erosion von Institutionen hinter einer scheinbar rechtmässigen Fassade.

Das Konventionssystem auf dem Prüfstand

Was als geradezu lehrbuchmässiger Prozesserfolg begann, droht einen schleichenden Tod zu sterben. Nach anfänglich offener Auflehnung ist der Ton der Schweiz respektvoller geworden. Sie zahlt die gerechte Entschädigung, erstattet fristgerecht Bericht und steht mit dem Ministerkomitee im Austausch. Hinter dieser kooperativen Fassade setzt sich der Widerstand jedoch in drei Wellen fort: Ausweichen auf die Verfahrensebene, materieller Widerstand und institutionelle Austrocknung. Die einzelnen Schritte mögen für sich genommen vertretbar erscheinen. In ihrer kumulativen Wirkung führen sie jedoch dazu, dass das Urteil weitgehend unvollzogen bleibt.

Die Überwachung durch das Ministerkomitee ist für solche sich überlagernden Formen des Widerstands schlecht gerüstet. Sie geht typischerweise Punkt für Punkt vor. Und das Komitee hat bereits einmal nachgegeben: Indem es das schweizerische «CO_2-Budget», das nur dem Namen nach eines ist, akzeptierte, ohne auf den Quantifizierungsanforderungen des Gerichtshofs zu bestehen, schloss es die Überwachung der Quantifizierung faktisch ab. Was noch offen ist – die Umsetzung, der Zugang zu Gericht und ein Klimarat –, kann der Gesamtwirkung der drei Wellen des Widerstands nichts entgegensetzen. *KlimaSeniorinnen* stellt das Konventionssystem somit vor eine doppelte Bewährungsprobe: Kann es offener Auflehnung standhalten, wenn sich der Widerstand gegen Klimapolitik, Menschenrechte und internationale Gerichte gegenseitig verstärkt? Und kann es auf verdecktere, schrittweise Formen des Widerstands reagieren?

Bei seiner nächsten Befassung mit dem Fall muss das Ministerkomitee nicht auf einer bestimmten institutionellen Form beharren. Es sollte jedoch auf einer wirksamen Lösung bestehen und die Massnahmen der

Schweiz in ihrer Gesamtheit beurteilen. Lehnt die Schweiz ein unabhängiges Gremium ab, muss sie darlegen, wie andernfalls Ziele festgelegt werden, die ihrem fairen Anteil entsprechen, wie deren Umsetzung gewährleistet wird, wie Abweichungen erkannt und wie Rückkopplungsmechanismen zur Korrektur ausgelöst werden.

Die Erfüllung klimabezogener Sorgfaltspflichten obliegt zwar in erster Linie dem Staat. Keine einzelne Institution kann ihre Einhaltung jedoch allein gewährleisten. Klimabezogene Sorgfaltspflichten zu verwirklichen, ist eine gemeinsame Aufgabe. Gerichte können bestimmen, was diese Pflichten verlangen, und das Ministerkomitee kann überprüfen, ob sie erfüllt werden. Zwischen Urteilen und Überwachungssitzungen liegen jedoch lange Zeiträume, in denen andere das Gesamtbild im Blick behalten müssen. Es ist an den Beschwerdeführenden und Nichtregierungsorganisationen, Defizite zu dokumentieren, an der Wissenschaft, sie zu messen, an den Parlamentsmitgliedern und der Verwaltung, sie unverzüglich zu beheben, und an den innerstaatlichen Gerichten und der Öffentlichkeit, die Regierung beim Wort zu nehmen. Ein unabhängiges Klimagremium hätte als einziger Akteur dieses Gesamtbild kontinuierlich im Blick behalten, Defizite verfolgen und auf ihre Behebung drängen können. Mit der Absage der Schweiz fällt diese Arbeit nicht weg. Sie bleibt an Akteuren hängen, denen dafür weit weniger Mittel zur Verfügung stehen.

Dieser Blogpost baut in Teilen auf diesem Artikel auf: Véronique Boillet, KlimaSeniorinnen c. Suisse : anatomie d'une résistance institutionnelle à l'exécution d'un arrêt climatique, Cournil/Maljean-Dubois (eds.), "From Judgment to Effectiveness: The Life of Climate Justice Decisions. Enforcement, Reception, Circulation, Impacts", Confluence des droits – The Journal, en cours de révision.

AUTOR*INNEN

Charlotte Blattner
Dr. Charlotte E. Blattner, LL.M. (Harvard), ist assoziierte Professorin für Verwaltungs- und Umweltrecht am Centre de droit public der Universität Lausanne.
Véronique Boillet
Dr. Véronique Boillet ist ordentliche Professorin für öffentliches Recht an der Universität Lausanne.

EMPFOHLENE ZITATION
Blattner, Charlotte; Boillet, Véronique: Der schleichende Tod eines Urteils: Wie die Schweiz das KlimaSeniorinnen-Urteil unterläuft – und warum Strassburg Mühe hat, darauf zu reagieren, Verfassungsblog, 05.11.2026, doi: 10.59704/0c578435c96c3008.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20261105-134017-0.