
Rechtsgutachten zur Umsetzung des *KlimaSeniorinnen*-Urteils

Rechtliche Verankerung und institutionelle Ausgestaltung eines nationalen Klimarats in der Schweiz

20. September 2026

Charlotte Blattner

Prof. Dr. iur., LL.M. (Harvard)

charlotte.blattner@unil.ch

Daniela Thurnherr

Prof. Dr. iur., LL.M. (Yale)

daniela.thurnherr@unibas.ch

Gutachten im Auftrag von Greenpeace Schweiz

Rechtsgutachten als Begleitstudie zum Policy Report von Dr. Alina Averchenkova, «National Climate Advisory Bodies: Lessons Learnt on Effective Design»

Impressum

Auftraggeberin: Greenpeace Schweiz, Zürich

Auftragnehmende: Charlotte Blattner, Lausanne
Daniela Thurnherr, Basel

Begleitung: Cordelia Bähr, Martin Looser, Georg Klingler

Hinweis: Dieses Gutachten wurde im Auftrag von Greenpeace Schweiz verfasst. Es ist zur Vorlage an das Ministerkomitee des Europarats im Rahmen des Umsetzungsverfahrens zum Urteil *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* bestimmt.

Für den Inhalt sind allein die Auftragnehmerinnen verantwortlich. Die gutachterliche Beurteilung erfolgte in unabhängiger wissenschaftlicher Funktion.

Dank: Die Auftragnehmenden danken den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, die ihre Erfahrungen und Einschätzungen zur wissenschaftlichen Klimaberatung in der Schweiz, insbesondere zum früheren Beratenden Organ für Fragen der Klimaänderung (OcCC), zu ProClim sowie zur Schweizerischen Menschenrechtsinstitution (SMRI), im Rahmen vertraulicher Gespräche geteilt haben.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
I. Einleitung und Ausgangslage	10
II. Gutachtensauftrag, rechtliche Grundlagen und methodisches Vorgehen	14
1. Gutachtensfragen und -auftrag	14
2. Rechtliche Grundlagen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	15
a. Umsetzung des Urteils des EGMR im Fall <i>KlimaSeniorinnen</i>	15
b. Organisationsform	16
c. Weiterer Klärungsbedarf	17
3. Methodisches Vorgehen, Quellen und Aufbau der Untersuchung	21
III. Zur Form: Rechtliche Ausgestaltung des Klimarats	24
4. Behördenkleid und Organisationsform	24
a. Normative Anforderungen	24
b. Rechtliche Ausgestaltung	32
5. Rechtliche Grundlage des Mandats	37
a. Normative Anforderungen	37
b. Rechtliche Ausgestaltung	40
IV. Zum Inhalt und zur Funktionsweise: Operative Wirksamkeit des Klimarats	42
6. Institutionelle Unabhängigkeit bei gleichzeitiger Einbindung in den Politikprozess	42
a. Normative Anforderungen	42
b. Rechtliche Ausgestaltung	45
7. Sachlicher Mandatsumfang	52
a. Normative Anforderungen	52
b. Rechtliche Ausgestaltung	56
8. Zeitliche Dimensionen: Dauerhaftigkeit, Kontinuität und Amtsdauer	61
a. Normative Anforderungen	61
b. Rechtliche Ausgestaltung	63
9. Expertise, Zusammensetzung und Wahl	66
a. Normative Anforderungen	66
b. Rechtliche Ausgestaltung	69

10.	Finanzierung, Budgets, Ressourcen	76
a.	Normative Anforderungen	76
b.	Rechtliche Ausgestaltung	78
11.	Weiteres	79
V.	Zusammenfassende Beantwortung der Gutachtensfragen	80

Zusammenfassung

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat am 9. April 2024 im Fall *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz* entschieden, dass die Schweiz mit den Defiziten ihrer Klimapolitik Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt hat. Die Überwachung der Urteilsumsetzung obliegt dem Ministerkomitee des Europarats. Dieses hat die Schweiz mit Entscheid vom 17. September 2025 eingeladen, die Möglichkeit zu prüfen, eine unabhängige nationale Stelle einzurichten, welche die Klimapolitik überwacht und Empfehlungen an die politischen Behörden richtet.

Das vorliegende Gutachten wurde von Greenpeace Schweiz in Auftrag gegeben und ergänzt den Policy Report von Dr. Alina Averchenkova (*National Climate Advisory Bodies: Lessons learnt on effective design*). Es beantwortet zwei Fragen: (i) ob und in welcher Form ein nationaler Klimarat nach schweizerischem Verfassungs- und Organisationsrecht eingerichtet werden kann und (ii) wie er inhaltlich und funktional ausgestaltet sein müsste, um wirksam zu sein.

Das *KlimaSeniorinnen*-Urteil verpflichtet die Schweiz nicht unmittelbar zur Schaffung eines Klimarats. Auch das Ministerkomitee hat die Errichtung eines solchen Gremiums nicht angeordnet, sondern die Schweiz eingeladen, diese Möglichkeit zu prüfen. Die Einrichtung eines Klimarats ist damit nicht die einzige denkbare Form der Urteilsumsetzung. Die im Urteil entwickelten Anforderungen bilden aber einen zentralen rechtlichen Massstab dafür, welche institutionellen Vorkehrungen erforderlich sind, um die Wirksamkeit, Kohärenz und fortlaufende Überprüfbarkeit staatlicher Klimapolitik sicherzustellen. Ergänzend sind die Entscheide des Ministerkomitees, die Pariser Prinzipien, das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) über die Klimaverpflichtungen der Staaten, rechtsvergleichende Erfahrungen mit wissenschaftlichen Klimaräten sowie die schweizerischen Erfahrungen mit dem früheren Beratenden Organ für Fragen der Klimaänderung (OcCC) zu berücksichtigen.

Aus diesen Grundlagen folgt, dass ein wirksamer Klimarat nicht als loses Beratungsgremium oder als punktuell einsetzbare Expertengruppe konzipiert werden sollte. Er müsste dauerhaft eingerichtet, institutionell unabhängig, wissenschaftlich breit zusammengesetzt, ausreichend finanziert und mit einem klaren gesetzlichen Mandat zur Beobachtung, Bewertung und öffentlichen Einordnung der Klimapolitik ausgestattet sein. Seine Aufgabe bestünde nicht darin, politische Entscheidungen zu ersetzen oder verbindliche Klimamassnahmen anzuordnen. Er müsste vielmehr wissenschaftliche Grundlagen bereitstellen, Zielabweichungen frühzeitig sichtbar machen, die Vereinbarkeit staatlicher Klimapolitik mit gesetzlichen und internationalen Klimazielen beurteilen, Empfehlungen zur Nachsteuerung formulieren und dadurch politische und öffentliche Rechenschaft über die Zielerreichung stärken.

Vor diesem Hintergrund reichen die bestehenden schweizerischen Strukturen nicht aus, um die Funktion eines solchen Klimarats zu übernehmen. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das National Centre for Climate Services (NCCS), ProClim und parlamentarische Austauschformate erfüllen wichtige Aufgaben im Bereich der Klimapolitik, der Wissensvermittlung, der Vernetzung oder der politischen Debatte. Sie sind aber nicht darauf angelegt, die Klimapolitik des Bundes dauerhaft, unabhängig, wissenschaftlich breit abgestützt und öffentlich sichtbar zu überwachen und zu bewerten. Ihnen fehlt insbesondere die Kombination aus institutioneller Unabhängigkeit, gesetzlich verankertem Monitoring- und Evaluationsmandat, eigenständiger Publikationshoheit, dauerhafter Ressourcenausstattung und verbindlicher politischer Anschlussfähigkeit. Sie können einen nationalen Klimarat daher ergänzen, aber nicht ersetzen.

Dass Gutachten zeigt, dass weder Bundesverfassung noch Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht der Einrichtung eines nationalen Klimarats entgegenstehen. Vielmehr belassen sie weitgehende Flexibilität bei dessen Schaffung und Ausgestaltung. Entscheidend ist, dass seine rechtliche Stellung und Ausgestaltung auf seine Funktion zugeschnitten sind: unabhängige wissenschaftliche Beratung, Monitoring und Evaluation der Klimapolitik, öffentliche Berichterstattung sowie Empfehlungen zur Nachsteuerung. Der Klimarat wäre dabei kein politisches Entscheidungsorgan, sondern eine unabhängige wissenschaftliche Instanz, die politische und administrative Entscheidungsprozesse fachlich absichert und deren Zielerreichung transparent macht. Als geeignete Organisationsform bietet sich dabei eine ausserparlamentarische Kommission (konkret, eine Verwaltungskommission) an.

Ein Klimarat sollte nicht einfach als neues Beratungsgremium eingesetzt oder das frühere OcCC wiederbelebt werden. Benötigt wird eine spezialgesetzliche Grundlage, die insbesondere Bestand, Mandat, Unabhängigkeit, Informationszugang, Publikations- und Kommunikationsrechte, Zusammensetzung, Wahlverfahren, Amtsdauer und Finanzierung verbindlich regelt. Die allgemeinen Regeln für ausserparlamentarische Kommissionen dienen hierfür als Ausgangspunkt, reichen aber für die besonderen Anforderungen eines unabhängigen Klimarats nicht aus.

Für die rechtliche Ausgestaltung sind sieben Anforderungen zentral; ihre Herleitung und rechtliche Begründung finden sich in den Teilen III und IV:

1. Unabhängigkeit und politische Anschlussfähigkeit

Der Klimarat muss in seinen Analysen, Bewertungen und Empfehlungen weisungsfrei gegenüber dem Bundesrat und der Verwaltung arbeiten können. Dafür braucht es insbesondere eigene Methoden- und Agendaheheit, ein transparentes Ernennungsverfahren, feste

Amtszeiten, ausreichende Ressourcen und begrenzte Abberufungsmöglichkeiten. Gleichzeitig muss der Klimarat verbindlich in den politischen Prozess eingebunden werden: Seine Berichte und Empfehlungen müssen Bundesrat, Verwaltung und Parlament zu definierten Zeitpunkten erreichen und eine öffentliche, fristgebundene und substantiierte Stellungnahme des Bundesrats sowie eine förmliche Behandlung der Berichte und Empfehlungen durch die zuständigen parlamentarischen Organe auslösen. Stellt der Klimarat fest, dass die Schweiz ihre gesetzlichen Klimaziele, ihre internationalen Klimaverpflichtungen oder einen wissenschaftlich hergeleiteten, «fair share»-kompatiblen Zielpfad voraussichtlich nicht erreicht, sollte vermutet werden, dass eine Nachsteuerung erforderlich ist; ein Absehen davon wäre gestützt auf aktuelle Projektionen und quantifizierte Wirkungsanalysen nachvollziehbar zu begründen.

2. Breites und systemisches Mandat

Eine zentrale Aufgabe des Klimarats besteht im Bereich der Mitigation darin, die schweizerische Leistung bei der Emissionsminderung fortlaufend zu überprüfen und zugleich zu beurteilen, ob die bestehenden und geplanten Reduktionsziele, Massnahmen und Zeitpfade ausreichen, um den nationalen und internationalen Klimaschutzpflichten der Schweiz gerecht zu werden. Das Mandat darf sich darauf allerdings nicht beschränken. Es sollte auch Klimaanpassung, Klimarisiken, sektorale Transformationspfade und die Kohärenz der übrigen Politik mit den langfristigen Klimazielen umfassen. Der Klimarat sollte geplante und laufende Klimaschutzmassnahmen mit Blick auf das verbleibende globale Treibhausgas(THG)-Budget, ein wissenschaftlich hergeleitetes nationales THG-Budget, den «fair share» der Schweiz und die internationalen Klimaziele wissenschaftlich einordnen, ihre Umsetzung überwachen, Zielabweichungen früh erkennen und öffentlich darüber berichten. Dafür benötigt der Klimarat ein Eigeninitiativrecht und umfassenden Zugang zu relevanten Daten und Entscheidungsgrundlagen.

3. Dauerhafte Institution

Klimapolitik erfordert Kontinuität über Legislaturperioden hinweg. Der Klimarat sollte deshalb permanent gesetzlich verankert sein. Die Amtszeiten der Mitglieder sollten gestaffelt sein, damit institutionelles Wissen und Unabhängigkeit erhalten bleiben. Ein professionelles wissenschaftliches Sekretariat ist dafür unerlässlich.

4. Interdisziplinäre Zusammensetzung

Der Rat sollte wissenschaftlich breit aufgestellt sein und insbesondere Kompetenzen in Klimawissenschaft, Klimafolgen und Anpassung, Governance, Ökonomie, Recht und Menschenrechten sowie Sozial-, Verhaltens- und Geisteswissenschaften verbinden. Die

Anforderungen an Geschlechter-, Sprach- und regionale Ausgewogenheit sind dabei zu berücksichtigen.

5. Transparentes und unabhängiges Wahlverfahren

Die Auswahl sollte über eine öffentliche Ausschreibung, klare Eignungskriterien und eine unabhängige fachliche Vorauswahl erfolgen. Der Bundesrat kann die formelle Wahl vornehmen, sollte dabei aber an ein transparentes Verfahren gebunden sein. Politischer Proporz, stimmberechtigte Verwaltungssitze oder Delegationen organisierter Interessen sind mit der Funktion eines unabhängigen wissenschaftlichen Gremiums nicht vereinbar. Parlament, Verwaltung, Kantone, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sollten stattdessen über Anhörungen und Konsultationen eingebunden werden.

6. Verlässliche Finanzierung

Ein wirksamer Klimarat braucht ein eigenes, mehrjährig gesichertes Budget, ein dauerhaftes wissenschaftliches Sekretariat und ausreichende Mittel für eigene Analysen und externe Expertise. Seine Finanzierung darf nicht von jener Verwaltungseinheit abhängen, deren Politik er bewertet. Auch private oder sektorspezifische Finanzierung sollte ausgeschlossen werden.

7. Klare spezialgesetzliche Verankerung

Diese Anforderungen sollten nicht bloss in einer Verordnung, einem Einsetzungsbeschluss oder einer verwaltungsinternen Regelung festgelegt werden. Erforderlich ist vielmehr eine spezialgesetzliche Grundlage, welche Zweck und Rechtsstellung des Klimarats, Mandat und Aufgaben, Weisungsfreiheit, Informationszugang, Publikationsrechte, Eigeninitiativrecht, qualifizierte Reaktionspflichten von Bundesrat und Bundesversammlung, Zusammensetzung, Wahlverfahren, Amtsdauer, gestaffelte Erneuerung, Interessenbindungen, Sekretariat und Finanzierung verbindlich regelt.

Insgesamt zeigt sich, dass die Schweiz einen nationalen Klimarat rechtlich einrichten kann und dass hierfür ein deutlicher rechtlicher und institutioneller Bedarf besteht. Damit ein solcher Rat tatsächlich Wirkung entfalten kann, muss er dauerhaft, unabhängig, interdisziplinär und ausreichend finanziert sein sowie über ein klares Mandat für Monitoring, Evaluation, Berichterstattung und Nachsteuerung verfügen. Seine Berichte und Empfehlungen müssen je nach Zuständigkeit eine öffentliche, fristgebundene und substantiierte Stellungnahme des Bundesrats oder der zuständigen Verwaltungseinheiten sowie eine förmliche Behandlung durch die zuständigen parlamentarischen Organe auslösen. Stellt der Klimarat fest, dass die

Zielerreichung nicht hinreichend wahrscheinlich ist, muss der Bundesrat nachvollziehbar begründen, ob zusätzliche Initiativen ergriffen werden oder weshalb davon abgesehen wird. Entscheidend ist damit nicht allein die Schaffung eines weiteren Beratungsgremiums, sondern die institutionelle Absicherung einer unabhängigen wissenschaftlichen Kontrolle der Klimapolitik. Nur wenn der Klimarat über die nötige Unabhängigkeit, Ressourcen, Informationsrechte und eine verbindliche Einbindung in den politischen Prozess verfügt, kann er langfristig zur Qualität, Transparenz und Wirksamkeit der Schweizer Klimapolitik beitragen.

I. Einleitung und Ausgangslage

- 1 Mit seinem Urteil vom 9. April 2024 im Fall *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (No. 53600/20) stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erstmals verbindlich fest, dass staatliche Klimapolitik und -gesetzgebung für die Einhaltung der Konventionsrechte relevant sind.¹ In materieller Hinsicht konkretisierte das Urteil erstmals den Gehalt von Art. 8 der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK)² im Klimakontext: Vertragsstaaten sind verpflichtet, einen rechtlichen und administrativen Rahmen bereitzustellen, der die THG-Emissionen so reduziert, dass schwerwiegende und unumkehrbare Beeinträchtigungen des Privat- und Familienlebens verhindert werden. Dies bedingt namentlich wissenschaftlich fundierte Reduktionsziele mit Zeitplan und THG-Budget, verbindliche Zwischenziele sowie deren tatsächliche Erfüllung und Aktualisierung.³ Ergänzend bestätigte der Gerichtshof in verfahrensrechtlicher Hinsicht, dass Art. 6 Abs. 1 EMRK einen wirksamen Zugang zu einem Gericht zur Überprüfung des Vollzugs nationaler Mitigationsmassnahmen gewährleistet. Dies gilt für betroffene Vereinigungen sowie – unter strengen Voraussetzungen⁴ – auch für Einzelpersonen.⁵
- 2 Der EGMR gelangte zum Schluss, dass die Schweiz beide Garantien verletzt: Hinsichtlich Art. 8 EMRK stellte der Gerichtshof strukturelle Defizite der schweizerischen Klimagovernance fest, namentlich unzureichende gesetzliche Grundlagen, fehlende hinreichend fundierte methodische Ansätze zur Bestimmung und Steuerung von Emissionsreduktionen sowie Defizite in der praktischen Umsetzung klimapolitischer Massnahmen.⁶ In Bezug auf Art. 6 Abs. 1 EMRK monierte der EGMR, dass sich die innerstaatlichen Behörden und Gerichte weder mit der Beschwerdelegitimation des Vereins noch mit dem materiellen Gehalt der erhobenen Rügen hinreichend auseinandergesetzt hatten.⁷
- 3 Seither ist im Umsetzungsverfahren vor dem Ministerkomitee des Europarates einiges in Bewegung geraten. Einzelne der vom Gerichtshof festgestellten Defizite wurden

¹ EGMR (Grosse Kammer), Urteil Nr. 56300/20 vom 9. April 2024, *Verein KlimaSeniorinnen and Others v. Switzerland*.

² Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. November 1974 (EMRK; SR 0.101).

³ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 550 lit. a–e.

⁴ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 488.

⁵ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), §§ 616, 638.

⁶ Konkret habe es die Schweiz versäumt, rechtzeitig und in kohärenter Weise einen wirksamen Rechts- und Verwaltungsrahmen zu schaffen und umzusetzen, der geeignet ist, die Bevölkerung vor den schwerwiegenden Auswirkungen des Klimawandels zu schützen. Der Gerichtshof verwies dabei namentlich auf das Fehlen eines quantifizierten CO₂-Budgets, das Verfehlen des Reduktionsziels von 20% für das Jahr 2020, auf eine Regelungslücke für die Jahre 2025–2030 im Zeitpunkt der Entscheidung sowie das Fehlen hinreichend konkretisierter Massnahmen – Faktoren, die allesamt auf unzureichenden Rechts- und Verwaltungsrahmen hindeuten würden: EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 573.

⁷ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 638.

zwischenzeitlich adressiert;⁸ insgesamt bleibt jedoch offen, ob und in welcher Weise die Schweiz den strukturellen Anforderungen des Urteils nachhaltig Rechnung trägt. Diese Unklarheit wiegt umso schwerer, als die Schweiz gemäss Art. 46 EMRK verpflichtet ist, die festgestellten Konventionsverletzungen zu beheben.⁹ Die Umsetzungspflicht richtet sich dabei primär an den Mitgliedstaat selbst: Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips obliegt es ihm, die notwendigen rechtlichen und institutionellen Vorkehrungen zu treffen, um eine konventionskonforme Klimapolitik dauerhaft sicherzustellen.¹⁰

- 4 Gerade vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die bestehenden innerstaatlichen Strukturen hierfür ausreichen. Das Ministerkomitee hat in seiner Entscheidung vom 17. September 2025 die Schweiz denn auch u.a. dazu eingeladen, die Schaffung eines unabhängigen nationalen Gremiums zur Überwachung und Bewertung der Klimapolitik zu prüfen («to consider the opportunity of establishing an independent national body suited to the national political structure to monitor its climate policy, mandated inter alia to issue recommendations to the political authorities, drawing as appropriate on good practices of other member State; [...]»¹¹). Die damit angesprochene Notwendigkeit institutionalisierter Monitoring- und Evaluationsstrukturen beschränkt sich im Übrigen nicht auf den Kontext der EMRK-Umsetzung. Vielmehr entspricht sie dem allgemeinen völkerrechtlichen Verständnis effektiver Klimagovernance.¹² So hebt der Internationale Gerichtshof (IGH) in seinem jüngsten Gutachten über die Klimaschutzverpflichtungen der Staaten hervor, dass klimapolitische Zielsetzungen und Massnahmen durch geeignete Mechanismen der Überwachung, Bewertung und Nachsteuerung abgesichert sein müssen.¹³
- 5 Die Schweiz verfügte mit dem Beratenden Organ für Fragen der Klimaänderung (OcCC) bereits früh über ein wissenschaftliches Expertengremium im Klimabereich, das von 1996 bis 2021 bestand und international als beispielhaft wahrgenommen wurde.¹⁴ Das OcCC war als

⁸ Ministers' Deputies, Entscheidung CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und Others v. Switzerland (Application No. 53600/20), 17. September 2025.

⁹ Art. 46 Abs. 1 EMRK.

¹⁰ Das Subsidiaritätsprinzip ist seit Protokoll Nr. 15 (Protocol No. 15 amending the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 24. September 2013) ausdrücklich in der Präambel der EMRK verankert und weist den Vertragsstaaten die primäre Verantwortung für die Sicherung der Konventionsrechte zu, unter Aufsicht des EGMR; die Pflicht zur Befolgung endgültiger Urteile ergibt sich aus Art. 46 Abs. 1 EMRK.

¹¹ Ministers' Deputies, Entscheidung CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3 (Hervorhebung beibehalten).

¹² Unter «Klimagovernance» verstehen wir hier die Gesamtheit rechtlicher, institutioneller und politischer Strukturen, Verfahren und Steuerungsinstrumente, mit denen Klimaziele festgelegt, Massnahmen beschlossen, umgesetzt, überwacht und angepasst werden. Der Begriff umfasst damit sowohl Klimarecht im engeren Sinne als auch die politischen Entscheidungs-, Koordinations-, Monitoring- und Rechenschaftsprozesse, die für eine wirksame Klimapolitik erforderlich sind.

¹³ Internationaler Gerichtshof (IGH), Gutachten zu den Pflichten von Staaten im Hinblick auf den Klimawandel, 23. Juli 2025, § 282.

¹⁴ Bspw. *Stefan Brönnimann et al.*, Climate Change in Switzerland: A Review of Physical, Institutional, and Political Aspects, WIREs Climate Change 2014, S. 461 ff.

interdisziplinär zusammengesetzte Expertenkommission konzipiert und hatte den Auftrag, die Bundesbehörden – insbesondere das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) – wissenschaftlich zu beraten sowie die Relevanz klimapolitischer Entwicklungen für die Schweiz zu beurteilen. In der Praxis erfüllte das Gremium durchaus zentrale Funktionen eines Klimarates: Es entwickelte frühzeitig klimapolitische Leitideen – etwa die Forderung nach einem Netto-Null-Ziel bis 2050 bereits im Jahr 2012¹⁵ – und brachte wiederholt innovative Instrumente wie persönliche CO₂-Budgets¹⁶ oder die Ausrichtung von Finanzflüssen an Klimazielen¹⁷ in den politischen Diskurs ein. Damit wirkte das OcCC als wissenschaftlich fundierter Impulsgeber und trug zur inhaltlichen Weiterentwicklung der schweizerischen Klimapolitik bei.

- 6 Gleichwohl zeigt gerade die Erfahrung mit dem OcCC, dass die blosse Existenz eines solchen Gremiums nicht ausreicht, um die vom EGMR festgestellten strukturellen Defizite zu beheben. Das Mandat des OcCC war über die Jahre hinweg institutionell geschwächt worden – namentlich wegen der fehlenden gesetzlichen Verankerung und der Abhängigkeit von verwaltungsinternen Finanzierungs- und Auftragsentscheidungen. Auch bestanden Defizite in der systematischen Wahrnehmung von Monitoring- und Evaluationsaufgaben sowie in der Einbindung in den politischen Entscheidungsprozess. Die nachfolgende Analyse der einschlägigen Dokumente und Gesprächsaussagen zeigt entsprechend, dass das Gremium zwar punktuell wirksam war, jedoch weder über ein hinreichend starkes Mandat noch über die notwendige institutionelle Durchschlagskraft verfügte, um die Klimapolitik kontinuierlich und verbindlich zu beeinflussen.
- 7 Vor diesem Hintergrund erscheint eine blosse Wiedereinrichtung des OcCC in seiner früheren Form nicht hinreichend, um den Anforderungen des EGMR-Urteils gerecht zu werden. Vielmehr legen die bisherigen Erfahrungen nahe, dass ein künftiger Klimarat deutlich höheren Anforderungen genügen muss, insbesondere hinsichtlich seiner Unabhängigkeit, rechtlichen Verankerung, Ressourcen sowie seiner funktionalen Einbindung in den politischen Prozess. Ein diesbezüglich sorgfältig konzipiertes und ausgestaltetes Gremium ist in der Lage – wie aus internationalen Erfahrungen und jüngeren völkerrechtlichen Entwicklungen hervorgeht –, einen wesentlichen Beitrag dazu zu leisten, die bestehenden Defizite zu adressieren. Es sollte

¹⁵ Beratendes Organ für Fragen der Klimaänderung (OcCC), OcCC-Empfehlungen 2021: Herausforderung «Netto Null 2050» für die Schweiz Beurteilung der aktuellen Situation und klimapolitische Massnahmen (2021), abrufbar unter <<http://www.occc.ch/documents/OcCC-Empfehlungen2021d.pdf>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

¹⁶ Beratendes Organ für Fragen der Klimaänderung (OcCC), OcCC-Empfehlungen – «Persönliche CO₂- Budgets», 20. Juli 2017, abrufbar unter <<http://www.occc.ch/documents/OcCC-Empfehlungen-2017-CO2-Budgets.pdf>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

¹⁷ Beratendes Organ für Fragen der Klimaänderung (OcCC), Klimakompatible Finanzflüsse in der Schweiz: Aktueller Stand der Diskussionen, 24. Juni 2020, abrufbar unter <http://www.occc.ch/pdf/3449a_Klimakompatible%20Finanzfluesse_Bericht_final_200716-1.pdf> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

insbesondere durch kontinuierliches, wissenschaftlich fundiertes Monitoring, durch die Bewertung der Zielerreichung sowie durch die frühzeitige Identifikation von Handlungsbedarf eine Form institutionalisierter, interdisziplinärer «peer review» sicherstellen können, die für eine wirksame und langfristig konsistente Klimagovernance zentral ist.

- 8 Wie die Ministerdelegierten des Europarates im September 2025 feststellten, fehlt es der Schweiz an einem derartig wirksamen institutionellen Mechanismus, der Fortschritte systematisch überprüft, wissenschaftlich einordnet und verbleibende Defizite sichtbar macht.¹⁸ Dies steht im Gegensatz zu einer absoluten Mehrheit der Staaten, die heute über ein nationales Klimaberatungsgremium verfügen.¹⁹ Die Schweiz steht insofern – speziell seit der Auflösung des OcCC – europäisch isoliert da. Im Hinblick auf die weitere innerstaatliche Umsetzung des EGMR-Urteils stellt sich daher die Frage nach der Einrichtung eines solchen Gremiums – im Folgenden als «nationaler Klimarat» bezeichnet. Dabei geht es nicht nur um punktuelle Anpassungen einzelner Normen, sondern um die institutionelle Absicherung einer langfristig wirksamen, wissenschaftlich informierten Klimapolitik und eines dauerhaft tragfähigen Klimarechts. Ein Klimarat kann dazu beitragen, Klimarisiken frühzeitig sichtbar zu machen, Zielpfade und Massnahmen fortlaufend zu überprüfen und der Schweiz mittel- und langfristig einen angemessenen Umgang mit den Folgen und Ursachen des Klimawandels aufzuzeigen.
- 9 Aus der Perspektive der EMRK steht mit dieser Forderung zugleich die dauerhafte Sicherstellung einer konventionskonformen Klimapolitik im Vordergrund. Diese muss die menschenrechtlichen Schutzpflichten wirksam in die schweizerische Klimagovernance integrieren und trägt damit dem Subsidiaritätsprinzip der EMRK Rechnung, wonach die Sicherung der Konventionsrechte primär den Vertragsstaaten obliegt.²⁰ In diesem Sinne empfiehlt auch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) in ihrem Policy Brief vom Mai 2026 die Schaffung einer entsprechenden unabhängigen Stelle und stützt sich dabei auf ihre eigene rechtsanalytische Untersuchung zu menschenrechtlichen Klimaverpflichtungen.²¹ Gefordert sind mithin Lösungen, die im schweizerischen institutionellen

¹⁸ So auch Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), S. 8.

¹⁹ Dabei handelt es sich namentlich um Australien, Belgien, Bulgarien, Chile, China, Dänemark, Deutschland, Dominikanische Republik, die Europäische Union, Finnland, Frankreich, Griechenland, Guatemala, Indien, Irland, Island, Kambodscha, Kanada, Kenia, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, Österreich, Philippinen, Puerto Rico, Schweden, Spanien, Südafrika, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten: *Cynthia Elliott/Clea Schumer/Katherine Ross/Juan Carlos Altamirano/Kelly Levin/Rebecca/Gasper/Kati Kulovesi*, Climate Advisory Bodies: Experiences and Approaches for Effective Climate Change Policy, Annex to the Main Discussion Paper, Including Methodology, Case Studies and Mapping of Climate Advisory Bodies around the World, World Resources Institute (WRI) 2021, S. 27 ff.

²⁰ Das vorliegende Gutachten konzentriert sich entsprechend auf die innerstaatliche Umsetzung der aus der EMRK fliessenden Verpflichtungen; weitergehende völkerrechtliche Entwicklungen werden lediglich insoweit berücksichtigt, als sie für deren Auslegung und Konkretisierung von Bedeutung sind.

²¹ Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI), Menschenrechtliche Verpflichtungen im Kontext des Klimawandels, Policy Brief (Fribourg 2026), S. 9, abrufbar unter <https://www.isdh.ch/assets/2026_pdf/etudes-recherche/klima-und-menschenrechte/smri_policybrief.pdf> (zuletzt besucht am 20. September 2026); Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI), Klimawandel als Menschenrechtsfrage: Die Perspektive der

Kontext verankert sind, jedoch die aus der EMRK folgenden Mindestanforderungen zuverlässig gewährleisten. Das vorliegende Gutachten untersucht, unter welchen rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen ein nationaler Klimarat in der Schweiz ausgestaltet werden kann, dass er einen strukturellen Beitrag zur wirksamen Urteilsumsetzung leistet und zugleich mit den Grundprinzipien der schweizerischen Staats- und Verwaltungsorganisation vereinbar ist.

II. Gutachtensauftrag, rechtliche Grundlagen und methodisches Vorgehen

1. Gutachtensfragen und -auftrag

- 10 Das vorliegende Gutachten baut auf dem Erstgutachten von Dr. Alina Averchenkova des Grantham Research Institute auf, welches die übergeordneten Anforderungen an entsprechende Gremien im Lichte internationaler «Best Practices» definiert.²² Greenpeace Schweiz als Auftraggeberin hat die Unterzeichnenden am 11. März 2026 mit der Erstellung des vorliegenden Rechtsgutachtens betraut. Ausgehend von den im Auftrag definierten Parametern steht folgende übergeordnete Fragestellung im Zentrum der Untersuchung:
- 11 *Unter welchen rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen kann in der Schweiz ein nationaler Klimarat so eingerichtet werden, dass er einen strukturell wirksamen Beitrag zur Umsetzung des EGMR-Urteils im Fall KlimaSeniorinnen leistet und zugleich mit dem schweizerischen Staats- und Verwaltungsorganisationsrecht vereinbar ist?*
- 12 Diese Leitfrage konkretisiert sich entlang von vier zentralen Aspekten: (i) der rechtlichen Zulässigkeit und möglichen Organisationsformen eines Klimarates im schweizerischen Institutionsgefüge, (ii) den Anforderungen an seine wirksame Ausgestaltung im Lichte des EMRK-Vollzugs, (iii) seiner Vereinbarkeit mit den Grundprinzipien des schweizerischen Verwaltungsorganisationsrechts sowie (iv) seiner funktionalen Ausgestaltung und Abgrenzung gegenüber bestehenden oder früheren Gremien – insbesondere dem Beratenden Organ für Fragen der Klimaänderung (OcCC), dem Forum für Klima und globalen Wandel der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (ProClim) sowie dem National Centre for Climate Services

Menschenrechte auf Klimaschutz und Klimaanpassung (Fribourg 2026), abrufbar unter <https://www.isdh.ch/assets/2026_pdf/etudes-recherche/klima-und-menschenrechte/smri_studie.pdf> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

²² Alina Averchenkova, Policy Report «National Climate Advisory Bodies: Lessons Learnt on Effective Design», überarbeitete Version vom 15. August 2026, abrufbar unter <<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/submission-to-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe-in-verein-klimaseniorinnen-schweiz-and-others-v-switzerland/>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

(NCCS). Im Folgenden werden diese Aspekte nicht in einer strikt schematischen Reihenfolge beleuchtet, sondern transversal entlang der zentralen Problemkreise behandelt.

- 13 Die Beantwortung der Gutachtensfrage(n) erfolgt auf Grundlage der wissenschaftlichen und praktischen Erfahrung der Unterzeichnenden. Nebst ihren wissenschaftlichen Tätigkeiten wirken diese in verschiedenen eidgenössischen ausserparlamentarischen Kommissionen mit,²³ erstellen das Gutachten jedoch in unabhängiger wissenschaftlicher Funktion. Der vorliegende Entwurf wurde im Juni 2026 fertiggestellt und im Juli 2026 durch die Begleitpersonen²⁴ kommentiert; deren Hinweise wurden berücksichtigt, soweit sie mit der inhaltlichen Unabhängigkeit der gutachterlichen Beurteilung vereinbar waren.
- 14 Das vorliegende Gutachten soll dem Ministerkomitee des Europarates im Rahmen des Umsetzungsverfahrens vorgelegt werden.

2. Rechtliche Grundlagen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

a. Umsetzung des Urteils des EGMR im Fall *KlimaSeniorinnen*

- 15 Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung bilden die rechtlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung des Urteils des EGMR im Fall *KlimaSeniorinnen*. Dessen Verbindlichkeit ergibt sich aus Art. 46 Abs. 1 EMRK, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, die endgültigen Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen, an denen sie beteiligt sind, zu befolgen.²⁵ Diese Verpflichtung umfasst nicht nur die Beseitigung der konkret festgestellten Konventionsverletzung, sondern auch die Ergreifung allgemeiner Massnahmen zur Verhinderung künftiger gleichgelagerter Verstösse. Die Überwachung der Umsetzung obliegt gemäss Art. 46 Abs. 2 EMRK dem Ministerkomitee des Europarates.²⁶
- 16 Im Rahmen seines zweiten Treffens zum *KlimaSeniorinnen*-Fall hat das Ministerkomitee des Europarates (in der Praxis handelnd durch die *Ministers' Deputies*, d.h. die ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten)²⁷ die Schweiz u.a. dazu eingeladen, die Schaffung eines unabhängigen

²³ Daniela Thurnherr fungiert als Mitglied in der Eidgenössischen Kommission für Lufthygiene (EKL) sowie im Rat für Raumordnung (ROR); Charlotte Blattner ist Mitglied der Eidgenössischen Kommission für Tierversuchsethik (KTVE).

²⁴ Siehe Impressum.

²⁵ Art. 46 Abs. 1 EMRK.

²⁶ Art. 46 Abs. 2 EMRK.

²⁷ Die sogenannten «Ministers' Deputies» sind die ständigen Vertreterinnen und Vertreter (d.h. Botschafterinnen und Botschafter) der Mitgliedstaaten beim Europarat in Strassburg (CM Res (52) 24 (19 März 1952), Powers of the Ministers' Deputies; vgl. *Simon Palmer*, The Committee of Ministers, in: Stefanie Schmahl/Marten Breuer (Hrsg.), *The Council of Europe: Its Law and Policies*, Oxford 2017, S. 137 ff., S. 144 f.). Die *Deputies* nehmen die Aufgaben des Ministerkomitees im Tagesgeschäft wahr und beschliessen insbesondere im Rahmen der Überwachung nach Art. 46 EMRK regelmässig anstelle der Aussenminister über die Umsetzung von Urteilen des

nationalen Gremiums zur Überwachung und Bewertung der Klimapolitik zu prüfen («to consider the opportunity of establishing an independent national body [...]»²⁸). Diese Einladung zur Prüfung eines unabhängigen nationalen Gremiums ist an sich nicht rechtlich verbindlich.²⁹ Ihre normative Bedeutung liegt darin, dass sie die Erwartungshaltung des zur Überwachung berufenen Organs konkretisiert und im weiteren Verfahren zum Beurteilungsmassstab fungiert: Eine Nichtbefolgung ist gegenüber dem Ministerkomitee zu begründen und fliesst in dessen Gesamtbeurteilung der Umsetzungslage ein, mit der latenten Konsequenz weitergehender Massnahmen – namentlich einer *Interim Resolution* oder, in letzter Konsequenz, von *Infringement Proceedings* nach Art. 46 Abs. 4 EMRK.

- 17 Die innerstaatliche Umsetzung des Urteils obliegt dem Bund unter Federführung des Bundesrats, der die erforderlichen Massnahmen innerhalb der Bundesverwaltung koordiniert – unter Einbezug des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) sowie der sachlich zuständigen Departemente, namentlich des UVEK und der zugehörigen Fachämter – und gegebenenfalls die notwendigen gesetzgeberischen Anpassungen durch die Bundesversammlung initiiert.

b. Organisationsform

- 18 Vorschläge zur institutionellen Einbettung eines nationalen Klimarats haben sich an den Grundsätzen des schweizerischen Verwaltungsorganisationsrechts zu orientieren. Dieses kennzeichnet sich durch eine funktional ausgerichtete und grundsätzlich offene Gestaltung der Organisationsformen. Ein *numerus clausus* zulässiger Organisationsformen besteht nicht.³⁰ Vielmehr steht dem Gesetzgeber und – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – auch dem Bundesrat eine gewisse Gestaltungsfreiheit hinsichtlich des sogenannten «Behördenkleids» zu.³¹ Neben «klassischen» ausserparlamentarischen Kommissionen gemäss Art. 57 ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) kommen grundsätzlich auch

EGMR. Entscheidungen des Ministerkomitees im Vollstreckungsverfahren werden daher in der Praxis durch die *Ministers' Deputies* getroffen, sind jedoch rechtlich dem Ministerkomitee zuzurechnen.

²⁸ *Ministers' Deputies*, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3.

²⁹ Entscheidungen der *Deputies* tragen die Kürzel «CM/Del/Dec». Würde es sich um eine Interim- oder Finalresolution im Sinne von Art. 16 bzw. 17 der Verfahrensregeln des Ministerkomitees zur Überwachung der Urteilsvollstreckung (Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies and Amended on 18 January 2017 at the 1275th meeting of the Ministers' Deputies)) handeln, wäre dies im Titel entsprechend («IntResDH» bzw. «ResDH») versehen.

³⁰ Giovanni Biaggini, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Art. 1–72, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 178 N 1, 18; Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, Bâle, 2^{ième} éd. 2025, N 88; Stefan Vogel, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 76 ff.

³¹ Biaggini (Anm. 30), N 18; Dubey/Zufferey (Anm. 30), N 88; Vogel (Anm. 30), S. 76 ff.

andere Formen in Betracht, namentlich Behördenkommissionen, öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten, Stiftungen, Fonds oder andere verselbständigte Einheiten. Die Organisationsform muss den angestrebten Funktionen sachgerecht dienen und auf die spezifischen Anforderungen des jeweiligen Regelungszusammenhangs abgestimmt sein.

- 19 Die Wahl der *Organisationsform* bestimmt zugleich die Zuständigkeitsordnung: Wird der Klimarat als ausserparlamentarische Kommission lediglich mittels einer Einsetzungsverfügung geschaffen, liegt die Zuständigkeit beim Bundesrat allein;³² erfordert die Einrichtung hingegen eine spezialgesetzliche Grundlage, obliegt der Entscheid bezüglich dessen Existenz der Bundesversammlung. Diese Frage ist nicht bloss formaler Natur. Sie entscheidet darüber, ob die normativen Anforderungen an institutionelle Unabhängigkeit, Dauerhaftigkeit und Mandatsklarheit überhaupt erfüllt werden können.

c. Weiterer Klärungsbedarf

- 20 Neben der Wahl der Organisationsform bestehen zahlreiche weitere Elemente, welche das institutionelle und verwaltungsrechtliche Gesamtgefüge eines nationalen Klimarates mitbestimmen und für dessen Funktionsfähigkeit von zentraler Bedeutung sind. Zunächst stellt sich die Frage nach der *rechtlichen Grundlage* des Gremiums. Zu klären ist insbesondere, ob und inwieweit eine bloss e Einsetzungsverfügung ausreicht oder ob eine spezialgesetzliche Grundlage erforderlich ist, um den Anforderungen an Dauerhaftigkeit, Mandatsklarheit und institutionelle Absicherung gerecht zu werden. Damit verbunden sind Fragen nach dem notwendigen Regelungsgehalt, insbesondere hinsichtlich Aufgaben, Kompetenzen und Stellung des Gremiums im institutionellen Gefüge.
- 21 Eng damit verknüpft ist die *institutionelle Unabhängigkeit* des Klimarates. Hier stellt sich namentlich die Frage, in welchem Umfang das Gremium aus dem hierarchischen Weisungsgefüge der Verwaltung zu lösen ist, wie seine Stellung gegenüber Bundesrat und Verwaltung zu bestimmen ist und welche Mechanismen erforderlich sind, um eine institutionelle Unabhängigkeit zu gewährleisten, ohne die notwendige Einbindung in den politischen und administrativen Prozess zu verlieren.
- 22 Von zentraler Bedeutung ist weiter der *sachliche Mandatsumfang*. Zu klären ist, welche konkreten Aufgaben dem Klimarat zukommen sollen, bspw. in Bezug auf die ex ante-Bewertung von Zielsetzungen und Massnahmen, das Monitoring der Umsetzung sowie die Formulierung von Empfehlungen. Dabei stellt sich auch die Frage nach der rechtlichen Qualität und der Wirkung seiner Berichte sowie nach deren Einbindung in den politischen

³² Art. 8e Abs. 1 RVOV.

Entscheidungsprozess. Schliesslich sind auch dessen öffentliche Sichtbarkeit und Rolle im gesellschaftlichen Diskurs zu berücksichtigen. Hier stellt sich die Frage, ob und in welcher Weise der Klimarat seine Erkenntnisse öffentlich kommuniziert, wie er zur Versachlichung des öffentlichen Diskurses beiträgt und welche Rolle ihm im Zusammenspiel mit politischen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren zukommt.

- 23 Ein weiteres Element betrifft die *zeitliche Ausgestaltung* des Gremiums. Hier sind insbesondere Fragen der Dauerhaftigkeit der Einrichtung, der Amtsdauer der Mitglieder sowie deren Erneuerung zu klären, wobei auch das Verhältnis zu bestehenden Regelungen des Verwaltungsorganisationsrechts – etwa hinsichtlich der Legislaturzyklen – zu berücksichtigen ist. Von erheblicher Bedeutung sind sodann die *Zusammensetzung und das Wahlverfahren*. Zu prüfen ist, welche Anforderungen an die fachliche Expertise, die interdisziplinäre Abstützung und die personelle Unabhängigkeit der Mitglieder zu stellen sind und wie diese im Auswahlverfahren institutionell abgesichert werden können, ohne in eine politische Proporzlogik zu verfallen.
- 24 Untrennbar damit verbunden ist die Frage der *Finanzierung, Budgetierung und Ressourcenausstattung*. Zu klären ist insbesondere, in welchem Umfang dem Klimarat eigene finanzielle Mittel sowie personelle Ressourcen, bspw. ein eigenes Sekretariat, zur Verfügung stehen müssen, um seine Aufgaben eigenständig und fachlich fundiert wahrnehmen zu können.
- 25 Insgesamt stellen sich also für die nachfolgende Untersuchung in erster Linie Fragen der äusseren Verwaltungsorganisation, ergänzt durch einzelne Aspekte der inneren Organisation, soweit diese für die Funktionsfähigkeit des Klimarates rechtlich erheblich sind. Die vorliegende Analyse beschränkt sich auf die für die Fragestellung zentralen Punkte und erhebt keinen Anspruch auf eine vollständige Darstellung sämtlicher verwaltungsorganisationsrechtlicher Detailfragen. Die oben genannten Elemente sind zudem nicht isoliert zu betrachten, sondern stehen in einem engen funktionalen Zusammenhang. Ihre konkrete Ausgestaltung entscheidet darüber, ob ein nationaler Klimarat seine Aufgaben lediglich formal erfüllt oder tatsächlich einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung des Urteils im Fall *KlimaSeniorinnen* leisten kann.
- 26 Nicht vertieft untersucht werden demgegenüber die Rechenschaftsmechanismen des Klimarats selbst sowie die gerichtliche Anschlussfähigkeit seiner Tätigkeit.³³ Damit ist nicht gesagt, dass diese Fragen unerheblich wären. Im Gegenteil: Ein unabhängiges Monitoring- und Beratungsgremium muss seinerseits transparent, regelgebunden und rechenschaftsfähig arbeiten; ebenso kann sich die Frage stellen, welche rechtliche Bedeutung seinen Berichten und Empfehlungen in Verwaltungs-, Gesetzgebungs- oder Gerichtsverfahren zukommt. Denkbar ist

³³ Mit «gerichtlicher Anschlussfähigkeit» ist hier die Frage gemeint, ob und in welcher Weise die Tätigkeit eines Klimarats in späteren Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren rechtlich berücksichtigt werden kann. Nicht gemeint ist damit, dass der Klimarat selbst rechtsetzende oder rechtsverbindlich entscheidende Funktionen hätte.

etwa, dass Berichte des Klimarats als wissenschaftlich abgestützte Entscheidungsgrundlagen herangezogen werden oder dass das Ausbleiben einer vorgesehenen Stellungnahme die Beurteilung erschwert, ob Verwaltung und Gesetzgeber ihrer Pflicht zur periodischen Überprüfung und Nachsteuerung nachgekommen sind. Diese Fragen betreffen jedoch die nachgelagerte Governance und justizielle Einbindung eines Klimarats. Das vorliegende Gutachten konzentriert sich auf die vorgelagerte Frage, welche rechtlichen und institutionellen Mindestanforderungen an die Errichtung, das Mandat, die Unabhängigkeit, Zusammensetzung und Ressourcenausstattung eines nationalen Klimarats zu stellen sind.

- 27 Ebenfalls nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist die Frage der politischen Realisierbarkeit eines nationalen Klimarats. Eine kurze Einordnung erscheint dennoch angezeigt, weil zwei aktuelle bzw. jüngere Entwicklungen die öffentliche Wahrnehmung möglicher Errichtungsmodelle mitprägen: zum einen die parlamentarische Initiative zur Schaffung eines gelosten Klimarats, zum anderen die laufende Neuordnung ausserparlamentarischer Kommissionen.
- 28 Zunächst ist der frühere parlamentarische Vorstoss zur Schaffung eines Klimarats einzuordnen. Die parlamentarische Initiative 20.467 von 2020 erfolgte lange vor dem *KlimaSeniorinnen*-Urteil und der Einladung des Ministerkomitees, die Möglichkeit eines unabhängigen nationalen Klimagremiums zu prüfen. Sie zielte zudem auf ein deutlich anderes Modell als das hier untersuchte: einen losbasierten Klimarat mit weitreichenden demokratiepolitischen Kompetenzen, namentlich mit der Möglichkeit, Resolutionen, Motionen und parlamentarische Initiativen zuhanden des Parlaments zu beschliessen sowie mit qualifizierter Mehrheit Verfassungsänderungen direkt dem Volk und den Ständen vorzulegen.³⁴ Die Ablehnung wurde wesentlich damit begründet, dass ein solches Gremium als mit dem Parlament konkurrierende Institution ohne hinreichende demokratische Legitimation erscheinen könne.³⁵ Diese Einwände betreffen ausschliesslich das dort vorgeschlagene Modell eines deliberativen Bürger- bzw. Parallelgremiums,³⁶ stellen allerdings die Notwendigkeit eines beratenden Klimagremiums an sich nicht in Frage. Ausserdem beantworten sie nicht die hier untersuchte Frage, namentlich ob

³⁴ 20.467, Parlamentarische Initiative grüne Fraktion, «Als Antwort auf die Klimakrise die Demokratie erweitern. Einen durchs Los bestimmten Klimarat schaffen», 24. September 2020.

³⁵ 20.467, Parlamentarische Initiative grüne Fraktion, «Als Antwort auf die Klimakrise die Demokratie erweitern. Einen durchs Los bestimmten Klimarat schaffen», Vorprüfung durch den Nationalrat, 15. Dezember 2021, AB 2021 N 2635-8.

³⁶ Die österreichische Erfahrung zeigt, dass geloste Bürger:innenräte zwar einen deliberativen Mehrwert haben können, politisch aber besonders anfällig dafür sind, als demokratisch unzureichend legitimierte Konkurrenz zu Parlament und Regierung gerahmt zu werden. *Clair et al.* halten fest, dass der österreichische Klimarat in der öffentlichen Debatte gerade nicht als Input für den Gesetzgebungs- oder parlamentarischen Prozess, sondern vielfach als verfassungsrechtlich nicht eingebettetes Parallelformat wahrgenommen wurde; kritisiert wurden insbesondere Repräsentativität, Legitimation, Transparenz und fehlende gesetzliche Verankerung: *Christoph Clair/Ines Omann/Patrick Scherhaufer*, Der österreichische Klimarat - Ein Beitrag zur Weiterentwicklung von Demokratie und Politik?, SWS-Rundschau 2023 63(3), S. 259 ff.

und wie ein wissenschaftlicher, unabhängiger Klimarat als Beratungs-, Monitoring- und Evaluationsorgan rechtlich auszugestalten wäre.

- 29 Davon zu unterscheiden ist die laufende Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen.³⁷ Sie steht vor dem Hintergrund wiederholter Kritik an Zusammensetzung, Leistungen, Kosten und Nutzen solcher Gremien, zielt aber nicht auf eine generelle Abkehr von Kommissionen als solchen. Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) und die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) halten vielmehr fest, dass Verwaltungskommissionen grundsätzlich ein flexibles Instrument darstellen, ihre Leistungen mehrheitlich fachlich fundiert, breit abgestützt und zeitgerecht erbringen und externe Mandate ihre Arbeit nur in wenigen Fällen zweckmässiger oder effizienter ersetzen können.³⁸ Die laufende Reform richtet sich deshalb vor allem gegen selten oder kaum tätige Kommissionen, Doppelspurigkeiten und unklare Einsetzungsverfügungen. Daraus folgt für die vorliegende Fragestellung nicht, dass ein Klimarat politisch oder institutionell ausgeschlossen wäre. Im Gegenteil: Gerade weil die Reform auf Notwendigkeit, klare Aufgaben, Transparenz und wirksame Kontrolle abstellt, muss ein Klimarat an diesen Kriterien gemessen werden. Ein Gremium, das eine klar ausgewiesene institutionelle Lücke schliesst, dauerhaftes Fachwissen bereitstellt, nicht als Interessenvertretung oder Ersatzparlament auftritt und rechtlich präzise in Mandat, Unabhängigkeit, Arbeitsweise und Rechenschaftsmechanismen gefasst wird, steht nicht im Widerspruch zur Neuordnung des Kommissionswesens. Ausserparlamentarische Kommissionen bleiben damit ein anerkanntes und international gebräuchliches Instrument, um fachlich ausgewiesene wissenschaftliche Expertise zu vergleichsweise geringen Kosten³⁹ dauerhaft an Regierung und Verwaltung anzubinden. Aus diesen Gründen sprechen die laufenden Revisionen nicht gegen die Einrichtung eines nationalen Klimarats, sondern

³⁷ Ausgangspunkt sind der Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) vom 20. Juni 2022 (BBl 2022 3007, S. 28) sowie die fünf Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) vom 15. November 2022 (BBl 2022 3006), denen der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 29. März 2023 (BBl 2023 835) zugestimmt hat. Mit der Vernehmlassungsvorlage «Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen im Rahmen der Überprüfung 2025» vom 28. Januar 2026 schlägt der Bundesrat die Auflösung von neun und die Fusion von neun zu drei Kommissionen sowie weitere strukturelle Anpassungen vor. Vorgesehen sind überdies eine Präzisierung von Art. 57a RVOG hinsichtlich des Zwecks ausserparlamentarischer Kommissionen sowie die Einführung eines neuen Art. 57g^{bis} E-RVOG, wonach ausserparlamentarische Kommissionen nur noch über die für sie zuständige Behörde mit Mitgliedern oder Organen der Bundesversammlung kommunizieren dürfen (Hintergrund: 25.3018, Motion Staatspolitische Kommission Nationalrat (SPK-N), «Zahl der ausserparlamentarischen Kommissionen reduzieren», 31. Januar 2025).

³⁸ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) vom 15. November 2022 (BBl 2022 3006), Kap. 3, S. 19 und Kap. 2.5.1; Bundeskanzlei, Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen im Rahmen der Überprüfung 2025, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, 28. Januar 2026, 2025, Ziff. 2.1.1, S. 11 ff.

³⁹ Das OcCC hatte rund CHF 205'000 pro Jahr zur Verfügung stehender Mittel, einschliesslich CHF 30'000 Projektgeldern – ein Gesamtbetrag, der für die wahrgenommenen Aufgaben knapp bemessen waren: OcCC, Internes Arbeitspapier: Wissenschaftliche Klimaberatung für das UVEK – Zukunft, 1. Dezember 2020, S. 2. Darauf ist unten in IV.10 zurückzukommen.

unterstreichen die Notwendigkeit, diesen rechtlich präzise, transparent und funktional klar auszugestalten.

3. Methodisches Vorgehen, Quellen und Aufbau der Untersuchung

- 30 Die Beantwortung der gutachterlichen Fragestellung(en) erfolgt auf Grundlage einer systematischen Auswertung der einschlägigen innerstaatlichen Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung im Bereich des schweizerischen Verwaltungsorganisationsrechts sowie der massgeblichen völker- und menschenrechtlichen Vorgaben. Ausgangspunkt bilden dabei namentlich die EMRK und die hierzu ergangene Rechtsprechung des EGMR sowie die einschlägigen Entscheide und weitere Praxis des Ministerkomitees im Rahmen des Umsetzungsverfahrens. Ergänzend wird die einschlägige Literatur zum schweizerischen Verwaltungsorganisationsrecht, zum internationalen und menschenrechtlichen Kontext sowie zur Umsetzung von EGMR-Urteilen berücksichtigt. Ferner fliessen Richtlinien, behördliche Informationsschreiben und weitere relevante Materialien in die Analyse ein.
- 31 Zur vertieften Einordnung der institutionellen Fragestellungen wurden überdies leitfadengestützte Gespräche mit ausgewählten Fachpersonen geführt. Diese dienten insbesondere dazu, praktische Erfahrungen mit bestehenden Gremien zu berücksichtigen und Erkenntnisse für die institutionelle Einbettung eines Klimarats im schweizerischen Verwaltungsorganisationsrecht sowie im Bereich der breiteren Klimagovernance zu gewinnen. Einbezogen wurden namentlich ehemalige Mitglieder des Beratenden Organs für Fragen der Klimaänderung (OcCC), ehemalige wie auch aktuelle Mitglieder des Forums für Klima und globalen Wandel der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (ProClim) sowie der Schweizerischen Menschenrechtsinstitution (SMRI). Die Interviews flossen als Hintergrundwissen und zur Kontextualisierung in die Analyse ein, ohne selbst Gegenstand einer eigenständigen empirischen Auswertung zu bilden.
- 32 Ausgangspunkt der nachfolgenden Analyse bilden die normativen Anforderungen an einen nationalen Klimarat. Die in der Literatur – insbesondere bei Dr. Averchenkova – entwickelten Anforderungen bilden dabei einen wichtigen Ausgangspunkt, sind jedoch nicht abschliessend. Aus rechtlicher Perspektive sind die massgeblichen Anforderungen im Zusammenspiel völkerrechtlicher, verfassungsrechtlicher und verwaltungsorganisationsrechtlicher Vorgaben sowie der spezifischen Funktion zu bestimmen, welche ein nationaler Klimarat im schweizerischen Institutionengefüge erfüllen soll.
- 33 Die normativen Anforderungen ergeben sich dabei aus unterschiedlichen, sich ergänzenden Quellen. Erstens aus den *menschenrechtlichen Vorgaben* des Europarates, namentlich dem

Urteil des EGMR im Fall *KlimaSeniorinnen*⁴⁰ sowie den darauf bezogenen Beschlüssen des Umsetzungsverfahrens, d.h. Beschlüssen des Ministerkomitees und den zugehörigen Unterlagen (bspw. *Notes on the Agenda*).⁴¹ Mit anderen Worten: Die Frage nach der Notwendigkeit und Ausgestaltung eines nationalen Klimarats kann und darf nicht alleine anhand «enger» politikwissenschaftlicher und verwaltungsorganisationsrechtlicher Parameter beantwortet werden. Zu berücksichtigen sind auch die aus der EMRK folgenden Anforderungen an einen wirksamen staatlichen Klimaschutz sowie institutionelle Leitlinien, die sich aus dem Vergleich mit anderen unabhängigen Einrichtungen ableiten lassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Urteil im Fall *KlimaSeniorinnen* die Schaffung eines nationalen Klimarats allerdings nicht vorschreibt. Die darin entwickelten menschenrechtlichen Anforderungen dienen vielmehr als Massstab dafür, wie ein solcher Klimarat ausgestaltet werden müsste, damit er zur wirksamen und kontinuierlichen Erfüllung der aus der EMRK fliessenden Verpflichtungen im Klimabereich beitragen kann.

- 34 Zweitens sind die allgemeinen Grundsätze zur Ausgestaltung unabhängiger staatlicher Institutionen mit menschenrechtlichem Bezug zu berücksichtigen, insbesondere die Pariser Prinzipien für nationale Menschenrechtsinstitutionen.⁴² Die Pariser Prinzipien liefern – wenngleich nicht unmittelbar bindend – anerkannte Kriterien für Unabhängigkeit, Mandatsklarheit, Ressourcen und institutionelle Verankerung. Die *General Observations des Sub-Committee on Accreditation* (SCA) stellen eine aus dem Akkreditierungsverfahren hervorgegangene, praxisbasierte Konkretisierung der Pariser Prinzipien dar und werden als eine Form institutioneller «best practices» verstanden.⁴³ Die Pariser Prinzipien sind für nationale Klimaräte nicht deshalb relevant, weil diese selbst Menschenrechtsinstitutionen wären, sondern weil ihre Grundannahme – dass menschenrechtliche Verpflichtungen institutionell abgesichert, unabhängig begleitet und wirksam überwacht werden müssen – auch im Kontext staatlicher Klimagovernance trägt. Gerade im Lichte der menschenrechtlichen Dimension staatlicher

⁴⁰ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1).

⁴¹ Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8); Ministers' Deputies, Anmerkungen zur Tagesordnung CM/Notes/1537/H46-37, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (Application No. 53600/20), 17. September 2025.

⁴² UNGA 48/134 «National institutions for the promotion and protection of human rights», A/RES/48/134, 20. Dezember 1993, Anhang «Principles Relating to the Status of National Institutions» («Pariser Prinzipien»).

⁴³ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, Adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting Held in Geneva, 21. Februar 2018. Siehe auch European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI)/Commission nationale consultative des droits de l'homme de la République Française (CNCDDH), The Accreditation of National Human Rights Institutions: Practical Guide, 19. Oktober 2018. Der ENNHRI-CNCDDH Practical Guide konkretisiert die Pariser Prinzipien auf Grundlage praktischer Erfahrungen aus Akkreditierungsverfahren und zeigt, wie deren Anforderungen in unterschiedlichen institutionellen Kontexten umgesetzt werden. Auch wenn ihm keine eigenständige normative Autorität zukommt, liefert er wertvolle Hinweise auf etablierte *Best Practices* hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung unabhängiger Institutionen.

Klimapflichten fungieren Klimaräte nicht bloss als technische Beratungsgremien, sondern als institutionalisierte Gremien grund- und menschenrechtlich verantwortlicher Klimapolitik.

- 35 Drittens sind die *klimavölkerrechtlichen Vorgaben* zu beachten. Diese sind derzeit nicht allzu zahlreich. Vornehmlich zu beachten ist das jüngste Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) über die staatlichen Verpflichtungen im Umgang mit dem Klimawandel,⁴⁴ das punktuelle, aber wichtige Hinweise zur Bedeutung wissenschaftlich fundierter, institutionell abgesicherter Klimapolitik enthält.
- 36 Viertens ist die *politikwissenschaftliche und rechtsvergleichende Literatur* zu Klimaräten («climate (change) councils») zu berücksichtigen – wie auch schon das Ministerkomitee nahelegt.⁴⁵ Diese zeigt auf, welche institutionellen Merkmale sich in anderen Staaten als «best practices» für die wirksame Begleitung und Überwachung von Klimapolitik und -recht herausgebildet haben. Wir stützen uns hierbei u.a. auch auf das Gutachten von Dr. Averchenkova.⁴⁶
- 37 Fünftens sind schliesslich auch die *Erfahrungen im Umgang mit schweizerischen Gremien* zu berücksichtigen, namentlich mit dem bis 2021 tätigen Beratenden Organ für Fragen der Klimaänderung (OcCC). Diese zeigen exemplarisch auf, welche institutionellen Begrenzungen – etwa hinsichtlich Mandatsklarheit, institutioneller Absicherung oder Einbindung in politische Entscheidungsprozesse – die Wirksamkeit eines solchen Gremiums beeinträchtigen können, und liefern damit wichtige positive und negative Referenzpunkte für die konkrete Ausgestaltung eines zukünftigen Klimarates. Quellen für diese Berücksichtigung bilden die oben genannten Interviews, Dokumente des OcCC selbst sowie behördliche Informationen und die mediale Berichterstattung über seine Tätigkeit.
- 38 Methodisch verfolgt das Gutachten keinen strikt zweistufigen Aufbau, in dem zunächst die normativen Anforderungen abstrakt und danach deren rechtliche Umsetzung getrennt behandelt würden. Ein solches Vorgehen würde der vorliegenden Fragestellung nur unzureichend gerecht, da die Anforderungen an einen nationalen Klimarat in ihrer konkreten Tragweite erst im Zusammenhang mit den jeweiligen institutionellen Ausgestaltungsfragen sichtbar werden. Stattdessen erfolgt die Analyse integriert: Für jedes Untersuchungselement – etwa Behördenkleid, rechtliche Grundlage des Mandats, Unabhängigkeit, Mandatsumfang etc. – werden zunächst die einschlägigen Anforderungen im Hinblick auf die jeweilige Ausgestaltungsfrage summarisch herausgearbeitet und anschliessend im Lichte des schweizerischen Verwaltungsorganisationsrechts bewertet und konkretisiert.

⁴⁴ IGH-Gutachten (Anm. 13).

⁴⁵ Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3: «drawing as appropriate on good practices of other member States.»

⁴⁶ Averchenkova (Anm. 22).

- 39 Die rechtliche Ausgestaltung stützt sich auf die aktuelle Gesetzeslage und Rechtsprechung im schweizerischen Verwaltungsorganisationsrecht, berücksichtigt die einschlägige Literatur sowie Richtlinien und Informationsschreiben von Behörden und klärt dabei lediglich die für die Einrichtung eines Klimarats relevanten Punkte – ohne Anspruch auf vollständige Abklärung aller verwaltungsorganisationsrechtlicher Fragen.
- 40 Die nachfolgende Untersuchung erfolgt entlang der zentralen Ausgestaltungselemente eines nationalen Klimarates, welche seine rechtliche Stellung und praktische Wirksamkeit bestimmen. Teil III widmet sich erst der Form eines möglichen Klimarates. Ausgangspunkt bilden das Behördenkleid und die Organisationsform (Ziff. 4), da diese den institutionellen Rahmen und die Einordnung im schweizerischen Staatsgefüge vorgeben. Daran anschliessend wird die rechtliche Grundlage des Gremiums und seines Mandats (Ziff. 5) untersucht, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob eine Einsetzungsverfügung genügt oder eine spezialgesetzliche Verankerung erforderlich ist. Teil IV wendet sich sodann dem Inhalt und der Funktionsweise des Klimarats zu. Hier wird zuerst die institutionelle Unabhängigkeit bei gleichzeitiger Einbindung in den «Policy Cycle» (Ziff. 6) analysiert, welche die Stellung des Klimarates gegenüber dem Bundesrat, der Verwaltung und dem Parlament klärt sowie die Voraussetzungen seiner wirksamen Tätigkeit prägt. Es folgt eine Untersuchung des sachlichen Mandatsumfangs (Ziff. 7), der die inhaltlichen Aufgaben des Gremiums und deren rechtliche Strukturierung bestimmt, sowie die zeitliche Ausgestaltung (Ziff. 8), welche Fragen der institutionellen Stabilität und Kontinuität betrifft. Sodann werden die Anforderungen an Expertise, Zusammensetzung und Wahl (Ziff. 9) behandelt, die für die fachliche Qualität und personelle Unabhängigkeit des Gremiums entscheidend sind, gefolgt von der Finanzierung, Budgetierung und Ressourcenausstattung (Ziff. 10), welche die tatsächliche Handlungsfähigkeit sichern. Zuletzt werden die verbleibend zu klärenden Punkte kurz angesprochen (Ziff. 11). Das Gutachten schliesst in Teil V mit einer zusammenfassenden Beantwortung der Gutachtensfragen.

III. Zur Form: Rechtliche Ausgestaltung des Klimarats

4. Behördenkleid und Organisationsform

a. Normative Anforderungen

- 41 Die einschlägigen internationalen und rechtsvergleichenden Grundlagen sprechen insgesamt deutlich für die Schaffung eines institutionell unabhängigen, dauerhaft eingerichteten und funktional eigenständigen Klimarats. Diese Einschätzung wird auch durch den späteren Entscheid des Ministerkomitees des Europarates bestätigt, welches ein «independent national

body suited to the national political structure»⁴⁷ fordert. Damit wird einerseits die Unabhängigkeit als zentrale funktionale und institutionelle Anforderung hervorgehoben; andererseits bleibt die konkrete Organisationsform bewusst offen und an die jeweilige nationale Verwaltungs- und Verfassungskultur angepasst. Ausgeschlossen erscheint damit zwar nicht jede Anbindung an bestehende staatliche Strukturen, wohl aber eine rein hierarchisch eingebundene und vollständig weisungsgebundene Verwaltungseinheit. Vielmehr wird ein Gremium vorausgesetzt, das trotz Einbettung in das nationale Institutionengefüge eigenständig handeln und unabhängig wissenschaftliche Einschätzungen formulieren kann.

- 42 Auch die erläuternden *Notes* unterstreichen die Bedeutung institutioneller Unabhängigkeit.⁴⁸ Explizit Erwähnung findet dort, dass bestehende schweizerische Strukturen wie BAFU, NCCS oder ProClim diese Anforderungen nicht erfüllen.⁴⁹ Davon zu unterscheiden ist die Frage des Mandats und der funktionalen Ausstattung eines Klimarats. Gemäss den *Notes* fehlt es in der Schweiz bislang – bzw. seit der Abschaffung des OcCC – zugleich an einem Organ mit ausreichender «capacity and authority»,⁵⁰ um die vorgesehenen Monitoring-, Evaluations- und Empfehlungsfunktionen kontinuierlich und sichtbar wahrzunehmen.
- 43 In eine ähnliche Richtung weisen die Pariser Prinzipien, welche international als Referenzrahmen für unabhängige Institutionen im Menschenrechtskontext gelten. Sie betreffen zwar unmittelbar nationale Menschenrechtsinstitutionen, können aber aufgrund ihrer institutionellen Grundgedanken auch für andere staatlich verankerte Gremien Orientierung bieten, soweit diese – wie ein nationaler Klimarat – an der Schnittstelle von staatlicher Aufgabenerfüllung, unabhängiger Kontrolle und menschenrechtlich relevanten Schutzpflichten tätig sind.⁵¹ Diese betonen ausdrücklich, dass es Sache jedes Staates sei, jene institutionelle Form zu wählen, die den eigenen verfassungsrechtlichen und administrativen Besonderheiten am besten entspricht.⁵² Gleichzeitig verlangen sie, dass die gewählte Struktur eine eigenständige, effektive und glaubwürdige Aufgabenerfüllung ermöglicht. Unabhängigkeit und Effektivität bilden dabei die zentralen Leitprinzipien.⁵³ Die Staaten verfügen somit über einen erheblichen Gestaltungsspielraum, aber nur solange die institutionellen Mindestanforderungen gewahrt bleiben.

⁴⁷ Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3.

⁴⁸ Ministers' Deputies, Anmerkungen zur Tagesordnung CM/Notes/1537/H46-37 (Anm. 41), S. 3 und 8.

⁴⁹ Ministers' Deputies, Anmerkungen zur Tagesordnung CM/Notes/1537/H46-37 (Anm. 41), S. 8.

⁵⁰ Ministers' Deputies, Anmerkungen zur Tagesordnung CM/Notes/1537/H46-37 (Anm. 41), S. 3.

⁵¹ Siehe dazu oben II.3

⁵² Pariser Prinzipien (Anm. 42), Ziff. 12.

⁵³ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Ziff. 2 sowie Anhang «Principles Relating to the Status of National Institutions» («Pariser Prinzipien»), Composition and Guarantees of Independence and Pluralism, Ziff. 2; GANHRI (Anm. 43), S. 2 und 13.

- 44 Das Gutachten des IGH verweist auf die Pflicht der Staaten, wirksame Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen zur Umsetzung ihrer Klimaverpflichtungen vorzusehen («effective enforcement and monitoring mechanisms»)⁵⁴. Hieraus kann keine ausdrückliche Verpflichtung zur Schaffung eines Klimarats abgeleitet werden. Die Einrichtung eines unabhängigen Klimarats kann jedoch als institutionelle Konkretisierung solcher Due-Diligence-Anforderungen verstanden werden, insbesondere im Hinblick auf Monitoring, Evaluation und öffentliche Rechenschaft.
- 45 Der Expertenbericht von Dr. Averchenkova bestätigt sodann, dass unabhängige Klimaberatungsgremien international mittlerweile als eigenständige institutionelle Kategorie etabliert sind und als «cornerstone of effective climate governance»⁵⁵ gelten. Typischerweise handelt es sich um dauerhaft eingerichtete Expertengremien mit funktioneller Nähe zur Klimapolitik, bei gleichzeitiger institutioneller Distanz zur Zentralverwaltung.⁵⁶ Die konkrete Organisationsform variiert zwischen den Staaten erheblich; konstant bleiben jedoch die Elemente institutioneller Eigenständigkeit, wissenschaftlicher Unabhängigkeit und langfristiger Stabilität.⁵⁷
- 46 Schliesslich sprechen die Erfahrungen mit dem OcCC gegen ein bloss loses oder informelles Beratungsgremium. In den Interviews wurde wiederholt betont, dass das OcCC aufgrund seines schwachen Mandats, seiner finanziellen Abhängigkeit und seiner lockeren institutionellen Verankerung zunehmend an Wirkung verlor. Genannt wurden insbesondere die Abhängigkeit vom UVEK bzw. dem BAFU, die fehlende Absicherung gegenüber politischen und administrativen Widerständen sowie die geringe institutionelle Verfestigung. Mehrere Interviewpartner warnten vor einer blossen «Feigenblatt-Kommission» und plädierten deshalb ausdrücklich für ein «scharfes Mandat» und eine institutionell robustere Ausgestaltung.
- 47 Im Verwaltungsorganisationsgefüge bedeutet Unabhängigkeit dabei nicht, dass der Klimarat über verbindliche politische Entscheidungsbefugnisse verfügen soll. Ein unabhängiger Klimarat soll keine eigenständige politische Entscheidungsfunktion übernehmen, sondern wissenschaftliche Grundlagen bereitstellen, die Wirksamkeit von Massnahmen evaluieren und Erfolgskontrollen durchführen, Fehlentwicklungen sichtbar machen und Handlungsoptionen aufzeigen – auch dann, wenn diese politisch unbequem sind. Voraussetzungen dafür sind insbesondere transparente Ernennungsverfahren, ausreichende und gesicherte Ressourcen, wissenschaftliche Qualitätsstandards sowie die Möglichkeit, Berichte und Empfehlungen ohne vorgängige politische Genehmigung zu veröffentlichen.⁵⁸ Gerade im Klimabereich erscheint diese institutionelle Distanz zentral, damit langfristige wissenschaftliche Erkenntnisse und

⁵⁴ IGH-Gutachten (Anm. 13), § 282.

⁵⁵ Averchenkova (Anm. 22), S. 1.

⁵⁶ Averchenkova (Anm. 22), S. 1-2, 7, 12.

⁵⁷ Averchenkova (Anm. 22), S. 2, 7, 12.

⁵⁸ Siehe dazu weiter unten IV.6.

Anforderungen unabhängig von kurzfristigen politischen Prioritäten sichtbar gemacht und in den politischen Entscheidungsprozess eingespeist werden können.

- 48 Schliesslich setzt die Wahrnehmung solcher Funktionen eine dauerhafte institutionelle Verankerung voraus. Ein Klimarat darf nicht bloss als zeitlich befristetes Projekt oder *ad hoc* eingesetztes Beratungsgremium konzipiert werden. Nur eine langfristig eingerichtete Institution kann jenes institutionelle Gedächtnis, die fachliche Kontinuität und die Erfahrungsbasis aufbauen, welche für ein wirksames Monitoring sowie eine konsistente Evaluation und Begleitung der Klimapolitik über mehrere Legislaturperioden hinweg erforderlich sind.

Infobox 1: Grenzen bestehender Strukturen der wissenschaftlichen Klimaberatung

Auf den ersten Blick liesse sich argumentieren, dass bestehende Institutionen wie das Bundesamt für Umwelt (BAFU), National Center for Climate Services (NCCS) oder das Forum für Klima und globalen Wandel (ProClim) die Aufgaben eines Klimarats künftig übernehmen könnten. Bei näherer Betrachtung zeigen sich jedoch strukturelle Grenzen dieser Modelle.⁵⁹

Das BAFU ist Teil der Bundesverwaltung und selbst mit der Ausarbeitung, Umsetzung und Begleitung der Klimapolitik beauftragt.⁶⁰ Damit fehlt ihm naturgemäss jene institutionelle Distanz, die für eine unabhängige Evaluation und öffentliche Überprüfung staatlicher Klimapolitik erforderlich ist. Als Teil der Exekutive ist es in hierarchische Verantwortungs- und Weisungsstrukturen eingebunden und wirkt zugleich selbst an der Vorbereitung, Umsetzung und Kommunikation der zu evaluierenden Politik mit. Ein unabhängiger Klimarat würde demgegenüber gerade eine institutionell verselbständigte Perspektive eröffnen, die bestehende

⁵⁹ Siehe in diesem Sinne, Council of Europe (CoE), Communication from the authorities concerning the case of Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (Application No. 53600/20), 24. Juni 2025, S. 11. Die Stellungnahme der Schweiz gegenüber dem Ministerkomitee des Europarates bestätigt indirekt, dass derzeit keine eigenständige Institution mit den Funktionen eines unabhängigen Klimarats besteht. Zwar verweist der Bund auf verschiedene bestehende Akteure und Plattformen wie ProClim, das NCCS oder die parlamentarische Gruppe Klima. Gleichzeitig zeigt die Beschreibung dieser Institutionen, dass sie andere Funktionen wahrnehmen: ProClim wird als wissenschaftliches Netzwerk und Plattform für Wissenstransfer dargestellt, das NCCS als Koordinations- und Innovationsorgan für Klimadienleistungen, während die parlamentarische Gruppe Klima primär dem politischen Austausch dient (ibid.). Keine dieser Strukturen verfügt über ein eigenständiges gesetzliches Mandat zur unabhängigen Evaluation der Klimapolitik, zum systematischen Monitoring der Zielerreichung oder zur öffentlichen Formulierung wissenschaftlich abgestützter Empfehlungen gegenüber Bundesrat und Parlament. Bemerkenswert ist zudem, dass der Bund das frühere OcCC ausdrücklich als jenes Gremium beschreibt, das über die formellen Kompetenzen verfügt haben soll, die schweizerische Klimapolitik und ihre Ziele zu evaluieren.

⁶⁰ Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (OV-UVEK, SR 172.217.1, vom 6. Dezember 1999, Art. 12; Bundesamt für Umwelt (BAFU), BAFU-Strategie 2030 (2024), abrufbar unter <<https://www.bafu.admin.ch/dam/de/sd-web/MNdyfnWI4toO/BAFU-Strategie%202030.pdf>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

politische und administrative Einschätzungen kritisch überprüfen und gegebenenfalls neue wissenschaftlich abgestützte Impulse in den politischen Prozess einspeisen kann.

Gerade mit Blick auf Art. 40 des CO₂-Gesetzes wird diese Lücke sichtbar. Obwohl das Gesetz eine regelmässige Überprüfung der Wirksamkeit der Klimapolitik vorsieht,⁶¹ ist bislang keine umfassende öffentliche Evaluation sämtlicher Massnahmen und Instrumente erfolgt.⁶² Zwar veröffentlicht das BAFU regelmässig und detailliert Daten zur Entwicklung der THG-Emissionen; diese werden jedoch nicht durchgehend im Hinblick darauf eingeordnet, ob die Schweiz insgesamt auf Kurs zur Erreichung ihrer jeweiligen Klimaziele liegt. Ebenso fehlt eine konsistente Kommunikation über Zielerreichung und Emissionsentwicklung: Das Verfehlen des Reduktionsziels für 2010 wurde kaum öffentlich thematisiert,⁶³ das Nichterreichen des 2020-Ziels erst sehr spät kommuniziert,⁶⁴ und auf Basis des aktuellen THG-Inventars erscheint auch das Zwischenziel 2025 nicht erreicht.⁶⁵ Inzwischen hat ein hochrangiger Vertreter des BAFU

⁶¹ Art. 40 Abs. 1 CO₂-Gesetz.

⁶² Punktuelle Evaluationen einzelner klimapolitischer Instrumente und Massnahmen wurden in der Schweiz durchaus durchgeführt. Dazu gehören etwa Wirkungsanalysen der CO₂-Abgabe, Evaluationen des Gebäudeprogramms, Untersuchungen zu Emissionsvorschriften im Verkehrsbereich oder periodische Berichte zur Zielerreichung einzelner Sektoren. Teilweise wurden dafür externe Büros wie INFRAS, Ecoplan oder Prognos beigezogen. Diese Analysen bleiben jedoch sektoriell oder instrumentenspezifisch und erfolgen primär im Rahmen administrativer Vollzugs- und Wirkungsprüfungen. Siehe Bundesamt für Umwelt (BAFU), Studien Klima, abrufbar unter <<https://www.bafu.admin.ch/de/studien-klima>> (zuletzt besucht am 20. September 2026). Eine umfassende, unabhängige und regelmässige Gesamtevaluation der schweizerischen Klimapolitik – insbesondere hinsichtlich der Wechselwirkungen aller Massnahmen, ihrer aggregierten Reduktionswirkung sowie der Vereinbarkeit mit den langfristigen Klimazielen – wurde bisher nicht vorgenommen. Siehe jüngst auch dazu: Leistungsvereinbarung 2026 zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr und Kommunikation (UVEK) und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU), 1. Januar 2026, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/dam/it/sd-web/YEH7ht5oA-Z/LVB%202026%20BAFU%20sign_.pdf> (zuletzt besucht am 20. September 2026), mit den entsprechenden punktuellen Aufgaben.

⁶³ Gemäss Art. 2 Abs. 1a CO₂-Gesetz (vom 8. Januar 1999) sollte die Schweiz ihre THG-Emissionen bis 2010 um 10% (gegenüber 1990) reduzieren. Effektiv wurden in dieser Periode keine THG-Emissionen reduziert, sondern diese erhöhten sich um rund 0.5% (1990 betrug der THG-Ausstoss der Schweiz 55.17 Mio t CO₂-Äquivalente; 2010 55.44 Mio t CO₂-Äquivalente). Siehe Bundesamt für Umwelt (BAFU), Entwicklung der Treibhausgasemissionen der Schweiz seit 1990 (April 2026), abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/dam/de/sd-web/C71YhQGTyR7/Tabelle-Inventar-2026_DE.xlsx> (zuletzt besucht am 20. September 2026). Das Verfehlen des Zwischenziels 2010 wurde politisch und kommunikativ kaum thematisiert, was wohl auch damit zusammenhing, dass die Schweiz ihre Verpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll über die Durchschnittsperiode 2008–2012 insgesamt erfüllen konnte – unter anderem dank der Anrechnung ausländischer Emissionsreduktionszertifikate: Bundesamt für Umwelt (BAFU), Kyoto-Protokoll: Die Schweiz hat ihre Verpflichtungen 2008–2012 erfüllt, 10. April 2014, abrufbar unter <<https://www.admin.ch/de/nsb?id=52619>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

⁶⁴ Die Schweiz verfehlte ihr nationales Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20% gegenüber 1990 zu reduzieren, mit einer erreichten Reduktion von rund 19% knapp. Noch 2019 hatten die Emissionen lediglich rund 14% unter dem Niveau von 1990 gelegen, weshalb das BAFU zuerst von einer deutlicheren Verfehlung des Ziels ausging. Dass die Emissionen im Jahr 2020 stärker sanken und das Ziel schliesslich nur knapp verfehlt wurde, war insbesondere auf die milde Witterung in den Wintermonaten sowie auf die emissionsmindernden Auswirkungen der Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie zurückzuführen: Bundesamt für Umwelt (BAFU), Verminderungsziel 2020 (für die Jahre 2013 bis 2020), 11. April 2022, abrufbar unter <<https://www.bafu.admin.ch/de/klimaziel-2020>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

⁶⁵ Die Schweiz hatte in ihrem 2015 beim UNFCCC eingereichten *Intended Nationally Determined Contribution* (INDC) angekündigt, ihre Treibhausgasemissionen bis 2025 um 35% gegenüber 1990 zu reduzieren

darauf hingewiesen, dass die Schweiz ihr Emissionsreduktionsziel für 2030 mit den bestehenden Massnahmen voraussichtlich deutlich verfehlen wird.⁶⁶ Eine systematische und unabhängige Gesamtevaluation der bisherigen Klimapolitik, der gesetzlich verankerten Massnahmen sowie ihrer tatsächlichen und erwarteten Reduktionswirkung ist damit bislang weder retrospektiv noch prospektiv erfolgt. Genau hier würde ein unabhängiger Klimarat eine institutionelle Lücke schliessen, indem er Monitoring, Evaluation und öffentliche Berichterstattung dauerhaft, unabhängig und in transparenter Manier sicherstellt.

Auch das National Center for Climate Services (NCCS, Nationale Zentrum für Klimadienstleistungen) erfüllt eine andere Funktion. Dieses koordiniert primär die Bereitstellung wissenschaftlicher Grundlagen, Klimaszenarien und Anpassungswissen zwischen Bundesstellen, Forschung und Praxis.⁶⁷ Sein Schwerpunkt liegt auf der Klimawandelanpassung, nicht auf dem Klimaschutz (Mitigation) sowie auf der Wissensvermittlung und Koordination, nicht auf unabhängiger Politikbewertung oder öffentlicher Rechenschaftskontrolle.⁶⁸ Zudem ist das NCCS organisatorisch eng an die Bundesverwaltung angebunden und gerade nicht als externes Kontroll- oder Beratungsgremium mit eigenständigem Mandat konzipiert. Es fehlen damit sowohl die institutionelle Distanz als auch der explizite Auftrag, Zielerreichung, Wirksamkeit oder Defizite der schweizerischen Klimapolitik unabhängig zu beurteilen.

Ebenso erfüllt das Forum für Klima und globalen Wandel (ProClim) die Anforderungen an einen unabhängigen Klimarat nicht. ProClim versteht sich primär als wissenschaftliches

(Switzerland's Intended Nationally Determined Contribution (INDC) and Clarifying Information, 27. Februar 2015, abrufbar unter <https://www.ctc-n.org/sites/default/files/UNFCCC_docs/15_02_27_indc_contribution_of_switzerland.pdf> [zuletzt besucht am 20. September 2026]). Der 2025-Wert wurde auch nicht als eigenständiges nationales Ziel gesetzlich verankert. Gemäss dem Treibhausgasinventar lagen die Emissionen 2024 erst rund 27.3% unter dem Niveau von 1990 (1990 betrug der THG-Ausstoss der Schweiz 55.17 Mio t CO₂-Äquivalente; 2024 40.11 Mio t CO₂-Äquivalente). Zusammen mit der THG-Bilanz der Landnutzung lagen die Emissionen 22,3% unter denen von 1990, womit bereits absehbar ist, dass die für 2025 anvisierte Reduktion deutlich verfehlt werden dürfte. Siehe Bundesamt für Umwelt (BAFU), Entwicklung der Treibhausgasemissionen der Schweiz seit 1990 (April 2026), abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/dam/de/sd-web/C71YhQGTyFR7/Tabelle-Inventar-2026_DE.xlsx> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

⁶⁶ Annika Bangerter, «Wir werden die Klimaziele 2030 massiv verfehlen» – der oberste Klimabeamte geht mit dem Parlament hart ins Gericht, Aargauer Zeitung, 8. November 2025; Watson, «Werden Klimaziele 2030 massiv verfehlen»: Oberster Klimabeamter kritisiert das Parlament, 8. November 2025. Siehe auch Jurek Müller, Wie die Schweiz ihre Klimaziele aufs Spiel setzt, SRF News, 21. Mai 2026, abrufbar unter <<https://www.srf.ch/news/schweiz/klimaziele-bis-2030-wie-die-schweiz-ihre-klimaziele-aufs-spiel-setzt>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

⁶⁷ National Center for Climate Services (NCCS), Organisation, abrufbar unter <<https://www.nccs.admin.ch/nccs/de/home/das-nccs/das-nccs-im-portrait/organisation.html>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

⁶⁸ Das NCCS wurde gestützt auf den Bundesratsbeschluss zur «Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz» vom 9. April 2014 geschaffen und dient primär der Koordination sowie Bereitstellung wissenschaftlicher Grundlagen und Klimadienstleistungen im Bereich der Klimaanpassung. Siehe National Center for Climate Services (NCCS), Auftrag und Ziele, abrufbar unter <<https://www.nccs.admin.ch/nccs/de/home/das-nccs/das-nccs-im-portrait/auftrag-und-ziele.html>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

Netzwerk und Plattform zur Koordination und Vermittlung von Wissen.⁶⁹ Seine institutionelle Grundlage bildet kein eigenständiges gesetzliches Mandat, sondern die organisatorische Einbettung als Forum der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT) im Rahmen des allgemeinen Leistungsauftrags des Bundes an die Akademien. Weder das bestehende Mandat noch die vorhandenen Ressourcen und Expertisen sind darauf ausgerichtet, kontinuierliches Monitoring, Evaluation der Klimapolitik oder unabhängige öffentliche Berichterstattung wahrzunehmen. Hinzu kommt eine ausgeprägte institutionelle Nähe zur Verwaltung: ProClim verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit, ist organisatorisch in bestehende Strukturen eingebunden und arbeitet auf Basis befristeter Vereinbarungen mit Bundesstellen (insb. dem BAFU) zusammen. Mehrere Interviewpartner hielten ausdrücklich fest, dass ProClim aufgrund seines Selbstverständnisses, seiner institutionellen Einbettung sowie fehlender Ressourcen und Kompetenz nicht geeignet sei, die Funktion eines unabhängigen Klimarats wahrzunehmen.

Ähnliche Schwächen zeigten sich rückblickend beim früheren OcCC. Obwohl das Gremium wichtige Impulse setzte – etwa zur Netto-Null-Zielsetzung⁷⁰ –, fehlten ein starkes gesetzliches Mandat, institutionelle Absicherung und finanzielle Unabhängigkeit. Das Mandat wurde im Verlauf der Jahre zunehmend abgeschwächt, die Finanzierung blieb von Bundesstellen abhängig, und die Beziehung zur Verwaltung wurde wiederholt als spannungsvoll beschrieben. Mehrere Beteiligte weisen darauf hin, dass die formelle Unabhängigkeit des OcCC in der Praxis durch institutionelle und finanzielle Abhängigkeiten deutlich relativiert wurde.

Zudem haben sich die Anforderungen an die wissenschaftliche Klimaberatung seit der Einsetzung des OcCC 1996 wesentlich weiterentwickelt. Im Vordergrund stehen heute nicht mehr allein naturwissenschaftliche Grundlagenfragen, sondern ebenso die laufende Bewertung konkreter Transformationspfade, sektorübergreifender Massnahmen sowie ihrer gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und menschenrechtlichen Auswirkungen. Daraus ergibt sich der Bedarf an einem dauerhaft institutionalisierten Gremium mit klarem gesetzlichem Auftrag, ausreichenden Ressourcen, interdisziplinärer Zusammensetzung und sichtbarer Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung. Vor diesem Hintergrund erscheint die blosser Weiterentwicklung vorbestehender Strukturen als unzureichend.

⁶⁹ Forum für Klima und globalen Wandel (ProClim), Über uns, abrufbar unter <<https://proclim.scnat.ch/de/about-proclim>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

⁷⁰ Beratendes Organ für Fragen der Klimaänderung (OcCC), OcCC-Empfehlungen 2021: Herausforderung «Netto Null 2050» für die Schweiz, Beurteilung der aktuellen Situation und klimapolitische Massnahmen (2021), abrufbar unter <<http://www.occc.ch/documents/OcCC-Empfehlungen2021d.pdf>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

Auch die «Parlamentarische Gruppe Klima»⁷¹ kann die Funktion eines unabhängigen Klimarats nicht übernehmen. Sie ist als parlamentarische Gruppe nach Art. 63 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) konzipiert und dient primär dem Austausch zwischen Ratsmitgliedern sowie Akteuren aus Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und direkt Betroffenen. Ihr Zweck liegt in der Wissensvermittlung, Vernetzung und Unterstützung einer konstruktiven, kohärenten und breit abgestützten Klimapolitik; vorgesehen sind insbesondere Informations-, Netzwerk- und Podiumsveranstaltungen während der Sessionen. Die Arbeitsgruppe ist kein unabhängiges wissenschaftliches Evaluationsgremium mit gesetzlichem Auftrag, eigenen Ressourcen und institutioneller Distanz zu Parlament und Interessenorganisationen. Sie kann den parlamentarischen Austausch stärken und wissenschaftliche sowie zivilgesellschaftliche Impulse in den politischen Prozess einspeisen, verfügt aber weder über ein Mandat zu kontinuierlichem Monitoring und Evaluation der Klimapolitik noch über eine öffentlich-rechtlich abgesicherte Rechenschafts- und Berichtsfunktion. Sie kann einen Klimarat daher sinnvoll ergänzen, aber nicht ersetzen.

Infobox 2: Der neue Wissenschaftliche Klimarat der Romandie

Mit einer interkantonalen Vereinbarung haben die sechs Westschweizer Kantone Neuenburg, Jura, Freiburg, Waadt, Wallis und Genf im August 2025 den «Wissenschaftlichen Rat der Romandie für das Klima» geschaffen,⁷² der seit Anfang 2026 als rein beratendes Gremium aus Vertretungen der Forschung in sechzehn Themenbereichen – darunter Boden, Wald und Innovation – den kantonalen Regierungen wissenschaftlich fundierte Entscheidungsgrundlagen für die Ausarbeitung und Bewertung ihrer Klimastrategien und -massnahmen liefern soll.⁷³ Die Konzeption ist auf naturwissenschaftlich-technische Expertise im engeren Sinne begrenzt und verzichtet auf eine institutionelle Einbindung sozialwissenschaftlicher, rechtlicher, ethischer oder partizipativer Perspektiven, obwohl gerade diese für eine umfassende interdisziplinäre Beurteilung klimapolitischer Massnahmen erforderlich wären.⁷⁴ Die Initiative zeigt deutlich das Bedürfnis der Kantone nach wissenschaftlicher Begleitung der Politik und nach Massnahmen sowie den Handlungswillen der Kantone. Sie unterstreicht auch die Notwendigkeit und erhöht

⁷¹ Klima Allianz Schweiz, Arbeitsgruppe Parlamentarische Gruppe Klima, 2026, abrufbar unter <<https://www.klima-allianz.ch/arbeitsgruppen/parlamentarische-gruppe-klima/>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

⁷² Convention instituant le Conseil scientifique romand pour le climat, entre le Canton de Fribourg, la République et Canton de Genève, la République et Canton du Jura, le Canton de Vaud, le Canton de Valais et la République et Canton de Neuchâtel, vom 22.08.2025, in Kraft seit 1. Oktober 2025.

⁷³ Kanton Wallis, Klimapolitik: Gründung des Wissenschaftlichen Rates der Romandie, 3. Oktober 2026, abrufbar unter <<https://www.vs.ch/de/web/communication/w/politique-climatique-cr%C3%A9ation-du-premier-conseil-scientifique-intercantonal>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

⁷⁴ Siehe zu den normativen Anforderungen und der rechtlichen Ausgestaltung der Kommissionsmitglieder unten IV.9.

den Druck auf Bundesebene, ein schweizweites Gremium zu schaffen, das Klimafragen kohärent und interdisziplinär begleitet.

b. Rechtliche Ausgestaltung

49 Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Behördenkleider bzw. welche Organisationsformen für den Klimarat grundsätzlich zur Diskussion stehen und welche rechtliche Ausgestaltung mit Blick auf sein Mandat am adäquatesten ist. Im Folgenden werden die ausserparlamentarische Kommission in Gestalt der Verwaltungskommission, die Verwaltungskontrollstelle, die öffentlich-rechtliche Körperschaft sowie Private, die zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe begezogen werden, diskutiert.

- Ausserparlamentarische Kommission in Gestalt der Verwaltungskommission

50 Da ein Klimarat primär die Aufgabe haben soll, Regierung und Verwaltung zu beraten und deren Handeln kritisch zu begleiten, bietet sich seine Ausgestaltung als Verwaltungskommission an. Die Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen erfolgt regelmässig dann, wenn der Staat Aufgaben wahrzunehmen hat, für deren Erfüllung die erforderlichen Fachkenntnisse innerhalb der Bundesverwaltung nicht oder nur teilweise vorhanden sind oder wenn eine institutionell eigenständige fachliche Beratung und Begleitung angezeigt erscheint. Ein weiterer Vorteil ausserparlamentarischer Kommissionen liegt in ihrer personellen Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung. Zwar sind sie als dezentrale Verwaltungseinheiten administrativ einem Departement oder der Bundeskanzlei zugeordnet, erfüllen ihre Aufgaben jedoch weisungsungebunden (Art. 8 Abs. 2 RVOV).⁷⁵

51 Der Beizug externer Sachverständiger durch den Bundesrat findet seine gesetzliche Grundlage in Art. 57 Abs. 1 RVOG. Nach Art. 57a RVOG können ausserparlamentarischen Kommissionen neben beratenden auch entscheidende Befugnisse übertragen werden. Die Übertragung von Entscheidkompetenzen erscheint im vorliegenden Zusammenhang jedoch weder erforderlich noch aus staatsrechtlicher Sicht angezeigt. Die Festlegung der wesentlichen klimapolitischen Leitlinien und Massnahmen obliegt aus Gründen der demokratischen Legitimation vielmehr dem Gesetzgeber. Die Vorbereitung entsprechender Entscheidungen fällt in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates und der Bundesverwaltung, während sich

⁷⁵ Zur Bedeutung beratender Verwaltungskommissionen statt vieler *Felix Strebel*, Was bringen beratende Kommissionen der Exekutive?, LeGes 34 (2023) 2, Nr. 1.

die Funktion eines Klimarats auf die unabhängige fachliche Beratung sowie die kritische Begleitung der staatlichen Klimapolitik beschränken sollte.

- 52 Voraussetzung für die Schaffung ausserparlamentarischer Kommissionen ist nach Art. 57b RVOG unter anderem die Notwendigkeit von besonderem Fachwissen. Deren Errichtung ist subsidiär, auch gegenüber der Erfüllung durch Private. Letztere erweisen sich – wie sogleich ausgeführt wird – allerdings als weniger geeignet.
- 53 Um den administrativen Aufwand gering zu halten, erscheint es sachgerecht, den Klimarat als Verwaltungskommission ohne eigene Rechtspersönlichkeit auszugestalten. Als solche würde sie zwar – zumindest nach einem Teil der Lehre – nicht zur dezentralen Verwaltung zählen.⁷⁶ Unabhängigkeit im Sinne von Weisungsfreiheit bzw. Weisungsungebundenheit kann allerdings auch vorliegen, wenn eine Zuordnung zur Zentralverwaltung erfolgt. Die Unabhängigkeit ist in diesem Fall auf andere Weise sicherzustellen.⁷⁷ So ist durch die Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen zu gewährleisten, dass der Klimarat seine Aufgaben effektiv weisungsungebunden wahrnehmen kann. Er wäre damit zwar einem Departement (sinnvollerweise dem UVEK) administrativ zugeordnet, diesem aber nicht hierarchisch unterstellt.
- 54 Gemäss Art. 57d RVOG werden die ausserparlamentarischen Kommissionen alle vier Jahre anlässlich der Gesamterneuerungswahlen auf ihre Notwendigkeit, ihre Aufgaben und ihre Zusammensetzung hin überprüft. Unter dem Titel der rechtlichen Grundlagen muss daher an anderer Stelle im Gutachten geklärt werden, wie der Bestand des Klimarats über längere Zeit durch den Gesetzgeber sichergestellt und damit der Disposition der Verwaltung entzogen werden kann.⁷⁸ Zu betonen ist, dass die periodische Überprüfung der Aufgaben und Zusammensetzung ein wesentliches Element wirksamer Aufsicht und Kontrolle und damit im Sinne der Stossrichtung eines Klimarats ist. Sie gewährleistet, dass Mandat, Expertise und Arbeitsweise des Klimarats fortlaufend an neue wissenschaftliche Erkenntnisse, rechtliche Vorgaben und klimapolitische Herausforderungen angepasst werden können. Auch diese Aufgaben können resp. sollten indes gesetzlich näher definiert werden, um sicherzustellen, dass seitens der Exekutive der Klimarat in seiner Handlungsfähigkeit nicht limitiert wird.
- 55 In der Literatur wird teilweise zwischen Behörden mit monokratischer und solchen mit kollegialer Struktur unterschieden.⁷⁹ Während bei Ersteren die Endverantwortung bei einer

⁷⁶ So Müller, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel 2025, Art. 178 N 47; a.M. Biaggini (Anm. 30), Art. 178 N 9; Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Stämpfli Handkommentar SHK, 2. Aufl., Bern 2022, Art. 2 N 66 ff., welche die ausserparlamentarischen Kommissionen mit Blick auf Art. 2 RVOG der dezentralen Bundesverwaltung zuweisen.

⁷⁷ Müller (Anm. 76), Art. 178 N 47.

⁷⁸ Dazu hinten III.5.

⁷⁹ Siehe dazu Vogel (Anm. 30), S. 205ff.

einzigsten Person liegt, charakterisieren sich Letztere dadurch, dass Entscheidungen grundsätzlich gemeinsam getroffen werden. Da sich der Klimarat aus Expertinnen und Experten unterschiedlicher disziplinärer Hintergründe zusammensetzen würde,⁸⁰ drängt sich eine kollegiale Struktur auf. Die Ausgestaltung des Klimarats als Kollegialbehörde sollte indes nicht bedeuten, dass dieser nach dem Mehrheitsprinzip Entscheide fällt. Im Vordergrund sollten die deliberative Entscheidungsfindung und konsensorientierte Verständigung stehen. Ziel sollte es sein, unterschiedliche fachliche Perspektiven in einen gemeinsamen Beurteilungsprozess zu überführen; wo ein Konsens nicht erreichbar ist, können abweichende Einschätzungen gegenüber Behörden und Öffentlichkeit transparent ausgewiesen werden.

- Verwaltungskontrollstelle

- 56 Da dem Klimarat unter anderem die Aufgabe zukommt, die Verwaltung aus klimapolitischer Warte zu kontrollieren und deren Tätigkeit daraufhin zu überprüfen, ob sie die gesteckten klimapolitischen Ziele zu erreichen vermag und in Einklang mit staatsvertraglichen Pflichten steht, stellt sich die Frage, ob sich dieser sinnvollerweise ganz oder teilweise als Verwaltungskontrollstelle etablieren liesse. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass Verwaltungskontrollstellen – wie der Begriff bereits deutlich macht – mit der Kontrolle der Verwaltungstätigkeit betraut sind.⁸¹ Die Funktionen und Aufgaben des Klimarats sind demgegenüber ungleich weitreichender: Er soll nicht nur Kontrollaufgaben wahrnehmen, sondern auch Entwicklungen bewerten, Empfehlungen formulieren und klimapolitische Ziel- und Umsetzungslücken sichtbar machen. Zu seinem Adressatenkreis gehört sodann nicht nur die Verwaltung; vielmehr erstreckt sich dieser auch auf den Gesetzgeber und die Öffentlichkeit.⁸² Bei der Formulierung des Mandats des Klimarats kommt somit der Evaluation der Wirkungen klimapolitischer Bestrebungen in ihrer Gesamtheit Bedeutung zu. Eine Einordnung als Verwaltungskontrollstelle würde dieses Mandat daher zu eng fassen und die Funktion des Klimarats institutionell verkürzen. Es wird deshalb nicht empfohlen, dieses Behördenkleid zu wählen.

- Öffentlich-rechtliche Körperschaft

- 57 Theoretisch käme auch die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft in Betracht. Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind mitgliedschaftlich verfasste, rechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts, die durch Hoheitsakt errichtet werden und der Erfüllung

⁸⁰ Siehe dazu hinten IV.9.

⁸¹ Siehe dazu *Vogel* (Anm. 30), S. 247 ff.

⁸² Zum empfohlenen Aufgabenkreis, siehe IV.7.

öffentlicher Aufgaben im Rahmen der Selbstverwaltung dienen. Wesentliches Strukturmerkmal ist ihre mitgliedschaftliche Organisation, die den Mitgliedern eine Partizipation an der Willensbildung ermöglicht. Sie sind damit als Personenverbände ausgestaltet, deren Legitimation massgeblich auf der Mitwirkung ihrer Mitglieder beruht.⁸³

- 58 Die öffentlich-rechtliche Körperschaft wird vorliegend vor allem deshalb thematisiert, weil die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) in diese Form gekleidet worden ist. Damit sollte deren spezifische Positionierung zwischen Staat und Zivilgesellschaft betont werden. Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft trägt deren Unabhängigkeit Rechnung und ermöglicht eine Zusammenarbeit mit verschiedenen Behörden, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Privaten und internationalen Organisationen. Relevant für den Entscheid zugunsten dieser Rechtsform waren nicht zuletzt die Pariser Prinzipien, welche die Bedeutung eines Einbezugs auch der Zivilgesellschaft sowie die Notwendigkeit einer pluralistischen Zusammensetzung betonen. Ein Klimarat, der die eingangs erwähnten Charakteristika aufweist,⁸⁴ nimmt demgegenüber eine andere Rolle wahr. Hier steht weder der Institutionsgedanke noch der Kooperationsgedanke im Zentrum. Ziel bildet auch nicht die Etablierung einer zivilgesellschaftlich breit abgestützten Organisation, sondern die Fruchtbarmachung von Expertenwissen.
- 59 Die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft erweist sich somit als nicht zweckmässig. Ebenso wenig erscheint eine organisatorische Eingliederung der Aufgaben des Klimarats in die SMRI sachgerecht, und zwar aus mehreren Gründen. Zum einen sind die für eine öffentlich-rechtliche Körperschaft typischen Strukturmerkmale im vorliegenden Kontext weder erforderlich noch zweckdienlich. Insbesondere würde die mitgliedschaftliche Organisation die zentrale Bedeutung der wissenschaftlichen Expertise für die Aufgabenwahrnehmung des Klimarats tendenziell relativieren. Zum anderen unterscheidet sich die Aufgabenstellung des Klimarats grundlegend von jener der SMRI. Während die SMRI primär auf die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ausgerichtet ist, besteht die Funktion des Klimarats in der (vielfältige Ausprägung aufweisenden) wissenschaftlichen Politikbegleitung und -evaluation. Hinzu kommt, dass die SMRI zahlreiche Aufgaben ohne naturwissenschaftlichen Bezug wahrnimmt. Eine Integration des Klimarats würde daher den Aufbau eines zusätzlichen Personalkörpers u.a. mit naturwissenschaftlicher Expertise erfordern. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Mitglieder des Klimarats ihre wissenschaftliche Qualifikation durch eigene, kontinuierliche Forschungstätigkeit aufrechterhalten und weiterentwickeln müssen. Eine solche Einbindung in die

⁸³ Statt vieler *Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, N 190 ff.

⁸⁴ Siehe vorne III.4.a.

naturwissenschaftliche Forschung dürfte innerhalb der organisatorischen Strukturen der SMRI kaum bzw. nur eingeschränkt möglich sein.

- Aufgabenauslagerung an Private

- 60 Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass öffentliche Aufgaben grundsätzlich auch Privaten, d.h. verwaltungsexternen Akteuren, übertragen werden können. Theoretisch wäre dies auch hinsichtlich der Erarbeitung von Empfehlungen sowie der wissenschaftlich fundierten Beurteilung der staatlichen Klimapolitik denkbar. Die Übertragung dieser Aufgaben auf private Dritte – etwa spezialisierte Umwelt- oder Beratungsunternehmen – hätte den Vorteil, dass die Aufgabenerfüllung durch eine verwaltungsexterne und damit institutionell von der Bundesverwaltung unabhängige Stelle erfolgen würde.
- 61 Dem stehen jedoch erhebliche Nachteile gegenüber. Die Aufgabenauslagerung würde die Vergabe eines entsprechenden Auftrags im Rahmen eines Submissionsverfahrens voraussetzen, was mit einem beträchtlichen administrativen Aufwand verbunden wäre. Da der Auftrag regelmässig neu ausgeschrieben werden müsste, wäre weder eine institutionelle Kontinuität noch eine schrittweise personelle Erneuerung des Gremiums gewährleistet. Zudem hätte der Bund als Auftraggeber nur einen begrenzten Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des mit der Aufgabenerfüllung betrauten Teams; dieser beschränkte sich im Wesentlichen auf die bei der Vergabe bezeichneten Schlüsselpersonen. Besonders ins Gewicht fällt ferner, dass die mit der Wahrnehmung der Aufgaben betrauten Personen innerhalb der privaten Auftragnehmenden regelmässig in hierarchische Organisationsstrukturen eingebunden wären. Dies stünde im Gegensatz zum Leitbild eines unabhängigen, kollegial organisierten wissenschaftlichen Gremiums. Hinzu kommt eine verminderte fachliche Flexibilität: Neue Fragestellungen könnten nur insoweit bearbeitet werden, als sie vom Leistungsumfang des Auftrags erfasst sind oder über die entsprechenden fachlichen Kompetenzen bei den Auftragnehmenden verfügen. Eine kurzfristige Anpassung an neue wissenschaftliche oder klimapolitische Entwicklungen wäre daher nur eingeschränkt möglich. Insgesamt überwiegen die Nachteile einer Aufgabenübertragung an Private deutlich. Von einer Auslagerung der dem Klimarat obliegenden Aufgaben an verwaltungsexterne Dritte ist daher deutlich abzuraten.
- 62 Aus dem Vorstehenden resultiert, dass eine ausserparlamentarische Kommission (konkret, eine Verwaltungskommission) die ideale Organisationsform für einen nationalen Klimarat darstellt. Sie erlaubt es, den Klimarat institutionell in die Bundesverwaltung einzubetten, ohne seine fachliche Unabhängigkeit und weisungsungebundene Aufgabenerfüllung preiszugeben.

Weitere Fragen, insbesondere zur rechtlichen Fundierung, Zusammensetzung, Finanzierung und zum Mandat werden an anderer Stelle durch das vorliegende Gutachten thematisiert.

5. Rechtliche Grundlage des Mandats

a. Normative Anforderungen

- 63 Die im Folgenden dargestellten internationalen und rechtsvergleichenden Grundlagen sprechen insgesamt dafür, dass ein nationaler Klimarat auf einer hinreichend starken, dauerhaften und rechtlich abgesicherten Grundlage beruhen muss. Es bestehen Unterschiede hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung, doch zeigt sich konsistent die Anforderung, dass Mandat, Aufgaben und institutionelle Stellung nicht bloss informell oder rein administrativ geregelt werden dürfen.
- 64 Das Ministerkomitee hat keine spezifischen Vorgaben zur Rechtsnatur eines Klimarats formuliert; auch der EGMR selbst hat sich in *KlimaSeniorinnen* nicht zu einem solchen Gremium geäußert. Aus dem Urteil ergibt sich jedoch allgemein die Pflicht der Vertragsstaaten, ein «relevant legislative and administrative framework» zu schaffen und diesen wirksam anzuwenden, um den Schutz aus Art. 8 EMRK im Klimakontext sicherzustellen.⁸⁵ Daraus kann zumindest implizit gefolgert werden, dass institutionelle Mechanismen zur Überwachung und Evaluation klimapolitischer Massnahmen auf einer ausreichend tragfähigen rechtlichen Grundlage beruhen müssen. In dieselbe Richtung weist die Analyse des *Department for the Execution of Judgments* (DEJ) in den erläuternden Notes für das Ministerkomitee, wonach die effektive Erfüllung der staatlichen Schutzpflichten «robust safeguards at the national level»⁸⁶ voraussetzt.
- 65 Besonders deutlich formulieren dies die sogenannten Pariser Prinzipien. Diese verlangen, dass Mandate unabhängiger Institutionen «clearly set forth in a constitutional or legislative text»⁸⁷ sind. Zwar beziehen sich die Prinzipien primär auf nationale Menschenrechtsinstitutionen; die zugrunde liegenden Überlegungen lassen sich jedoch weitgehend auf Klimaräte übertragen, soweit diese ebenfalls dauerhafte Kontroll-, Monitoring- und Beratungsfunktionen mit menschenrechtlichem Bezug wahrnehmen. Entscheidend ist dabei weniger die konkrete Institutionenkategorie als vielmehr die Sicherstellung institutioneller Stabilität, Unabhängigkeit und Legitimität. Die internationale Akkreditierungspraxis der Globalen Allianz nationaler

⁸⁵ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 538(a) und (b).

⁸⁶ Ministers' Deputies, Anmerkungen zur Tagesordnung CM/Notes/1537/H46-37 (Anm. 41), S. 8.

⁸⁷ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Competence and responsibilities, Ziff. 2.

Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI) konkretisiert diese Anforderungen dahingehend, dass mit einer «legislative basis» grundsätzlich parlamentarische Erlasse gemeint sind. Eine blosser Einsetzung durch Exekutivakt oder Verwaltungsentscheid gilt demgegenüber als unzureichend, da das Mandat jederzeit und relativ einfach eingeschränkt, verändert oder aufgehoben werden kann.⁸⁸ In der Staatspraxis zeigt sich denn auch, dass rein exekutiv geschaffene Gremien häufig anfälliger für politische Einflussnahme, institutionelle Instabilität und Ressourcenunsicherheit sind.⁸⁹ Gerade bei Organen, die gegenüber Regierung und Verwaltung eine unabhängige Überwachungs- und Beratungsfunktion wahrnehmen sollen, erscheint daher eine stärkere gesetzliche Verankerung sachgerecht.

- 66 Auch das Gutachten des IGH weist in diese Richtung. Die dort hervorgehobene Pflicht zur Ergreifung geeigneter Massnahmen im Rahmen der klimaschutzbezogenen Sorgfaltspflichten umfasst ausdrücklich regulatorische, administrative und institutionelle Vorkehrungen.⁹⁰ Daraus lässt sich ableiten, dass zentrale Überwachungs- und Evaluationsmechanismen nicht bloss informell organisiert, sondern institutionell und rechtlich hinreichend abgesichert sein müssen.
- 67 Der Expertenbericht von Dr. Averchenkova bestätigt schliesslich, dass die Wirksamkeit unabhängiger Klimaräte wesentlich von einer klaren rechtlichen Verankerung abhängt. Unabhängigkeit und Mandat sollen danach «legally anchored through laws or regulations» sein und gerade nicht auf bloss informellen Arrangements beruhen.⁹¹ Besonders wirksame Modelle zeichnen sich dadurch aus, dass Mandat, Aufgaben und Stellung unmittelbar im Gesetz selbst geregelt werden.⁹² Dies erhöht die institutionelle Stabilität und schützt zugleich vor kurzfristiger politischer Einflussnahme. Mitunter aus diesen Gründen lässt sich in den letzten Jahren eine zunehmende Institutionalisierung der Klimaräte feststellen.⁹³ Ergänzend sehen zahlreiche Modelle gesetzliche Verpflichtungen der Regierung vor, auf Empfehlungen des

⁸⁸ GANHRI (Anm. 43), S. 5: «The creation of an NHRI in other ways, such as by a decision of the Executive (through a decree, regulation, motion, or administrative action) and not by the legislature raises concerns regarding permanency, independence from government and the ability to exercise its mandate in an unfettered manner. This is because instruments of the Executive may be modified or cancelled at the whim of the Executive, and such decisions do not require legislative scrutiny. Changes to the mandate and functions of an independent agency of state charged with the promotion and protection of human rights should be scrutinised by the legislature and not be at the fiat of the Executive. Any amendment or repeal of the constitutional or legislative text establishing the NHRI must require the consent of the legislature to ensure its guarantees of independence and powers do not risk being undermined in the future.»

⁸⁹ ENNHRI-CNCDH Practical Guide on the Accreditation of NHRIs (Anm. 43).

⁹⁰ IGH-Gutachten (Anm. 13), §§ 281-282.

⁹¹ Averchenkova (Anm. 22), S. 1.

⁹² Averchenkova (Anm. 22), S. 9. Ebenso Elena Cirkovic/Ole W. Pedersen, Climate Advisory Committees in European Climate Governance: Expertise, Representation and Co-production, RECIEL 2025 34, S. 598 ff., S. 603.

⁹³ Valentin Schatz/Jens Newig/Janosch Pfeffer, Die Institutionalisierung von Klimaräten durch Klimaschutzgesetzgebung, NuR 2024 46, 433 ff.

Klimarats zu reagieren («duty to respond»), wodurch die praktische Wirksamkeit des Mandats zusätzlich gestärkt wird.⁹⁴

- 68 Die Erfahrungen mit dem OcCC bestätigen diese Befunde aus schweizerischer Perspektive. In den Interviews wurde wiederholt hervorgehoben, dass die Einsetzung des OcCC mittels blosser Einsetzungsverfügung das Gremium institutionell verletzlich machte. Die damalige Vorsteherin des UVEK, Alt-Bundesrätin Simonetta Sommaruga, entschied letztlich, das Mandat des OcCC nicht weiterzuführen, womit dessen Tätigkeit ohne parlamentarisches Verfahren oder gesetzgeberische Mitwirkung beendet wurde.⁹⁵ Die Geschehnisse verdeutlichen die Volatilität und fehlende institutionelle Absicherung eines bloss exekutiv geschaffenen Gremiums. Mehrere Gesprächspartner bezeichneten deshalb ein starkes, klares und langfristig abgesichertes Mandat ausdrücklich als zentrale Voraussetzung für die Wirksamkeit eines künftigen Klimarats. Das OcCC habe darunter gelitten, dass sein Mandat zu schwach, zu kurz befristet und zu stark vom Auftraggeber abhängig gewesen sei. Einzelne Interviewpartner verwiesen zudem darauf, dass unabhängige Gremien innerhalb der Exekutive politisch häufig wenig erwünscht seien und deshalb eine parlamentarische oder gesetzliche Grundlage erforderlich erscheine. Als Vergleich wurde auf die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) verwiesen, welche letztlich gegen den (ursprünglichen) Widerstand des Bundesrates gesetzlich geschaffen wurde.⁹⁶ Auch in der öffentlichen Diskussion wurde bereits früh gefordert, ein künftiges Klimagremium institutionell breiter abzustützen und nicht bloss innerhalb eines einzelnen Departements anzusiedeln.⁹⁷
- 69 Die Kernforderung besteht somit insgesamt in einem gesetzlich verankerten, klar umrissenen, institutionell breit abgestützten und langfristig abgesicherten Mandat, das die unabhängige Wahrnehmung von Monitoring-, Evaluations- und Beratungsfunktionen effektiv ermöglicht.

⁹⁴ *Averchenkova* (Anm. 22), S. 10-11. Siehe in grösserem Detail dazu unten IV.6.

⁹⁵ Neue Zürcher Zeitung (NZZ), Sommaruga gerät unter Druck, 5. September 2021. Die Gründe dafür sind nicht öffentlich bekannt. In einem Interview mit dem Blick erklärte die damalige Bundesrätin, dass ProClim künftig «eine tragende Rolle übernehmen wird» (*Camilla Alabor*, «Forderung nach Benzinauto-Verbot bringt uns nicht weiter», Blick, 3. Oktober 2025). Unklar blieb jedoch, ob damit lediglich eine verstärkte Zusammenarbeit, ein funktioneller Ersatz des OcCC oder faktisch eine institutionelle Herabstufung unabhängiger Klimaberatung gemeint war. Sommaruga meinte in ihrer Antwort auf eine entsprechende Frage von Nationalrat Kurt Egger, es «sollen organisatorische und inhaltliche Doppelspurigkeiten vermieden werden» (21.7665 Fragestunde, Frage Egger Kurt «OCCC: Ist die Wissenschaft nicht mehr gefragt? 20. September 2021»). Dabei ist zu berücksichtigen, dass OcCC und ProClim unterschiedliche Funktionen erfüllten: Während ProClim primär als wissenschaftliches Netzwerk und Koordinationsplattform konzipiert ist, bestand die Aufgabe des OcCC gerade in der unabhängigen Beratung, Bewertung und Formulierung klimapolitischer Empfehlungen gegenüber Politik und Verwaltung (siehe Infobox 1). Gerade diese Unklarheit verdeutlicht die Risiken informeller oder bloss administrativ abgestützter Strukturen: Zuständigkeiten, Mandatsumfang und institutionelle Kontinuität bleiben letztlich von politischen Entscheidungen und verwaltungsinternen Präferenzen abhängig.

⁹⁶ Siehe dazu auch Bundesgesetz über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG), SR 734.7, vom 23.3.2007, Art. 21 ff.

⁹⁷ Neue Zürcher Zeitung (NZZ), Sommaruga beendet Mandat mit prominenten Forschern, 5. September 2021.

b. Rechtliche Ausgestaltung

- 70 Für Kommissionen mit ausschliesslich beratender Funktion genügt grundsätzlich eine Grundlage in einer Verordnung oder einem Beschluss des Bundesrats.⁹⁸ Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Bundesrat gemäss Art. 8 Abs. 1 RVOG die zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung bestimmt und diese den jeweiligen Verhältnissen anpasst. Im Rahmen dieser Organisationskompetenz kann er von organisationsrechtlichen Bestimmungen anderer Bundesgesetze abweichen, sofern die Bundesversammlung seine Organisationsbefugnisse nicht ausdrücklich eingeschränkt hat. Soweit Kommissionen lediglich beratende Aufgaben wahrnehmen, ist daher nicht ausgeschlossen, dass der Bundesrat gestützt auf seine Organisationskompetenz deren Aufhebung beschliessen kann, wenn er zum Schluss gelangt, dass die betreffenden Aufgaben innerhalb der Bundesverwaltung zweckmässiger oder effizienter erfüllt werden können.
- 71 Sollen der Bestand des Klimarats und dessen Unabhängigkeit langfristig gesichert werden, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, welche die Organisationskompetenz des Bundesrats (vgl. Art. 8 Abs. 1 RVOG) insoweit ausdrücklich einschränkt. Vor diesem Hintergrund ist die Schaffung einer spezialgesetzlichen Grundlage zu empfehlen. Hierfür sprechen auch weitere Gründe: Erstens können dem Bundesrat, der Bundesverwaltung sowie – soweit angezeigt – dem Gesetzgeber verbindliche Pflichten zur Kenntnisnahme oder Behandlung der Empfehlungen des Klimarats nur auf gesetzlicher Grundlage auferlegt werden. Zweitens verleiht eine gesetzliche Verankerung dem Klimarat ein höheres institutionelles Gewicht und gewährleistet eine grössere organisatorische und personelle Stabilität. Drittens ist zu berücksichtigen, dass auch rein beratende Behördenkommissionen in der Praxis erheblichen Einfluss auf die staatliche Entscheidungsfindung ausüben können. Schliesslich ist hervorzuheben, dass der Klimarat nicht nur den Bundesrat und die Verwaltung, sondern auch das Parlament und die Öffentlichkeit beraten und informieren soll. Bereits diese institutionsübergreifende Beratungsfunktion spricht für eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.
- 72 Dabei ist zu beachten, dass die gesetzliche Verankerung einer ausschliesslich beratenden ausserparlamentarischen Kommission eine Ausnahme vom ordentlichen Organisationsmodell darstellt. Nach Art. 8e Abs. 1 RVOV werden ausserparlamentarische Kommissionen grundsätzlich durch den Bundesrat eingesetzt. Dieser vertritt denn auch die Auffassung, eine parlamentarische Einflussnahme auf die Errichtung und Ausgestaltung beratender Kommissionen stehe im Spannungsverhältnis zu der ihm durch das RVOG eingeräumten Organisationsautonomie.⁹⁹ Dem kann entgegengehalten werden, dass der Gesetzgeber befugt ist, durch Spezialgesetz von der allgemeinen organisationsrechtlichen Ordnung abzuweichen. Eine spezialgesetzliche Regelung des Klimarats stellt insofern eine zulässige *lex specialis* dar,

⁹⁸ Sägesser (Anm. 79), Art. 57a N 9.

⁹⁹ Sägesser (Anm. 79), Art. 57c N 6.

sofern sie durch ein hinreichendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist und die verfassungsrechtlichen Vorgaben wahrt. Angesichts der langfristigen Bedeutung der Klimapolitik sowie der besonderen Anforderungen an die institutionelle Unabhängigkeit und Kontinuität des Klimarats bestehen gewichtige Gründe für eine solche spezialgesetzliche Ausgestaltung.

- 73 Wenngleich die Einsetzung von Verwaltungskommissionen mittels Gesetz selten ist, finden sich im Übrigen weitere Beispiele hierfür: Zu erwähnen ist etwa die Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (NEK). Diese findet ihre Grundlage in Art. 28 des Fortpflanzungsmedizingesetzes¹⁰⁰. Geregelt ist dort, dass der Bundesrat eine nationale Ethikkommission einsetzt (Abs. 1). In allgemeiner Weise werden in Abs. 2 deren Aufgaben umrissen, während in Abs. 3 eine nähere Umschreibung erfolgt. Die weiteren Aufgaben der Kommission im Bereich Humanmedizin werden vom Bundesrat bestimmt, der auch zum Erlass von Ausführungsbestimmungen ermächtigt wird (Abs. 4). Gestützt darauf hat der Bundesrat die Verordnung über die nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (VNEK)¹⁰¹ erlassen. Darin finden sich Bestimmungen zu den Aufgaben (Art. 1), zur Zusammenarbeit (Art. 3), zum Jahresbericht (Art. 4), zur Mitgliedschaft (Art. 5–7) sowie zur Organisation (Art. 8–12), zum Sekretariat (Art. 13) und zur Entschädigung (Art. 14).
- 74 Eine gesetzliche Grundlage besteht auch für das Konsultativgremium zum Mehrwertsteuergesetz (Art. 109 MWSTG¹⁰²). Der Gesetzgeber ermächtigt den Bundesrat aber lediglich dazu, ein solches Gremium einzusetzen; eine Verpflichtung geht damit nicht einher. Um die Existenz des Klimarats zu stärken, drängt sich demgegenüber eine gesetzliche Grundlage auf, die einen solchen schafft und die zentralen, damit im Zusammenhang stehenden Fragen normiert. Über die Einsetzung und die Auflösung könnte diesfalls nur der Gesetzgeber befinden.
- 75 Bei der Beantwortung der Frage, welche Aspekte von dessen Tätigkeit einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, bildet die adäquate Funktionszuweisung und -teilung zwischen dem Gesetzgeber, dem Bundesrat und dem Klimarat die oberste Maxime. Einer gesetzlichen Fundierung bedürfen insbesondere (1.) der Zweck und die Rechtsstellung des Klimarats, (2.) das sachliche Mandat und die Aufgaben, (3.) die fachliche Weisungsfreiheit und institutionelle Unabhängigkeit, (4.) die Berichts-, Publikations- und Kommunikationsrechte, (5.) der Informationszugang, (6.) das Eigeninitiativrecht, (7.) die Reaktionspflichten von Bundesrat und Bundesversammlung, (8.) die Zusammensetzung und das Kompetenzprofil, (9.) das

¹⁰⁰ Bundesgesetz über die menschlich unterstützte Fortpflanzung (Fortpflanzungsmedizingesetz, FMedG) vom 18. Dezember 1998 (SR 810.11).

¹⁰¹ Verordnung über die nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin vom 4. Dezember 2000 (SR 810.113).

¹⁰² Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG) vom 12. Juni 2009 (SR 641.20).

Wahlverfahren und die Amtsdauer, (10.) die gestaffelte Erneuerung, (11.) der Umgang mit Interessenbindungen, der Ausstand und die Unvereinbarkeiten, (12.) das Sekretariat, das Budget und die Mittelverwendung sowie (13.) die Pflicht zum Erlass eines Organisations- und Geschäftsreglements. In einem Organisationsreglement durch den Klimarat selbst zu normieren sind etwa die Organisation und die Arbeitsweise, das Arbeitsprogramm, der Datenzugang, die Publikation seiner Erkenntnisse, die Kommunikation, die Qualitätssicherung, der Umgang mit Unsicherheiten und Minderheitspositionen, der Einbezug externer Expertise und die Behandlung von Interessenkonflikten. Nicht ausgeschlossen ist die Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben auf Verordnungsebene. Diese ist aber auf Fragen untergeordneter Natur zu beschränken; sicherzustellen ist insbesondere, dass nicht mittels Verordnung in den autonomen Entscheidungsbereich des Klimarats eingegriffen wird.

IV. Zum Inhalt und zur Funktionsweise: Operative Wirksamkeit des Klimarats

- 76 Aufbauend auf der vorstehenden Einordnung der institutionellen Verortung eines nationalen Klimarates im schweizerischen Staatsgefüge stellt sich in einem nächsten Schritt die Frage nach dessen konkreter Ausgestaltung. Während die Wahl des Behördenkleids und der rechtlichen Grundlage den strukturellen Rahmen vorgeben, bestimmen die nachfolgenden Elemente, ob und in welcher Weise das Gremium seine Funktionen wirksam wahrnehmen kann. Im Folgenden werden die zentralen Elemente der konkreten Ausgestaltung einzeln untersucht. Dabei werden wiederum jeweils die massgeblichen Anforderungen kurz summarisch festgehalten und sodann die im schweizerischen Kontext bestehenden Ausgestaltungsmöglichkeiten analysiert und bewertet.

6. Institutionelle Unabhängigkeit bei gleichzeitiger Einbindung in den Politikprozess

a. Normative Anforderungen

- 77 Die internationalen und rechtsvergleichenden Grundlagen sprechen übereinstimmend dafür, dass ein nationaler Klimarat institutionell unabhängig ausgestaltet sein muss, gleichzeitig jedoch funktional eng in den klimapolitischen Entscheidungsprozess eingebunden bleiben soll. Gefordert wird mithin weder ein rein internes Verwaltungsorgan noch ein vollständig vom politischen Prozess losgelöstes Expertengremium, sondern eine Struktur, welche wissenschaftliche Eigenständigkeit mit institutionalisierter Anschlussfähigkeit an Politik und Verwaltung verbindet.
- 78 Bereits der EGMR hält in *KlimaSeniorinnen* fest, dass staatliche Entscheidungsprozesse in komplexen Bereichen der Umwelt- und Klimapolitik auf «appropriate investigations and

studies» beruhen müssen, damit eine sachgerechte Abwägung der betroffenen Interessen möglich wird.¹⁰³ Entscheidend sei insbesondere, dass die Auswirkungen potentiell umweltschädlicher Aktivitäten im Voraus wissenschaftlich untersucht und bewertet werden können.¹⁰⁴ Daraus ergibt sich zwar keine ausdrückliche Vorgabe zur institutionell unabhängigen Erarbeitung der wissenschaftlichen Entscheidungsgrundlagen, wohl aber die implizite Anforderung, dass die entsprechenden wissenschaftlichen Grundlagen in objektiver, unabhängiger und belastbarer Weise erarbeitet werden können.

- 79 Im anschliessenden Umsetzungsverfahren vor dem Ministerkomitee wurde diese institutionelle Dimension weiter konkretisiert. Das Ministerkomitee hat die Schweiz ausdrücklich eingeladen, die Einrichtung eines *unabhängigen* nationalen Gremiums zur Überwachung der Klimapolitik zu prüfen.¹⁰⁵ Die erläuternden *Notes on the Agenda* verdeutlichen, dass bestehende wissenschaftliche Plattformen diese Funktion gerade nicht erfüllen, weil diese nicht über das entsprechende Mandat und die erforderliche institutionelle Autorität und Unabhängigkeit verfügen.¹⁰⁶ Daraus folgt, dass ein Klimarat nicht bloss als Teil bestehender administrativer oder wissenschaftlicher Netzwerke organisiert werden darf, sondern eine eigenständige institutionelle Stellung benötigt.
- 80 Gleichzeitig ergibt sich aus dem Umsetzungsverfahren, dass ein solcher Klimarat funktional in den klimapolitischen Entscheidungsprozess eingebunden sein muss. Das Ministerkomitee regte ausdrücklich ein unabhängiges Gremium an, das unter anderem Empfehlungen an die politischen Behörden richtet.¹⁰⁷ Damit erschöpft sich dessen Aufgabenbereich nicht in der wissenschaftlichen Beobachtung oder Analyse. Vielmehr setzt die Funktion eines Klimarats voraus, dass wissenschaftliche Erkenntnisse systematisch in politische Entscheidungsprozesse rückgekoppelt werden und institutionalisierte Kommunikations- und Reaktionsmechanismen bestehen.
- 81 Die Pariser Prinzipien und die Akkreditierungspraxis von GANHRI betonen, dass Unabhängigkeit nicht bloss formal bestehen darf, sondern tatsächlich gewährleistet und nach aussen sichtbar sein muss.¹⁰⁸ Unabhängigkeit umfasst dabei insbesondere rechtlich abgesicherte Ernennungsverfahren, institutionelle Distanz zur Exekutive, ausreichende Ressourcen sowie die Freiheit, eigene Arbeitsprogramme festzulegen und Berichte ohne politische Einflussnahme zu veröffentlichen. Gleichzeitig hebt GANHRI hervor, dass

¹⁰³ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 539(c).

¹⁰⁴ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 539(c).

¹⁰⁵ Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3.

¹⁰⁶ Ministers' Deputies, Anmerkungen zur Tagesordnung CM/Notes/1537/H46-37 (Anm. 41), S. 8.

¹⁰⁷ Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3: «mandated *inter alia* to issue recommendations to the political authorities» (Hervorhebung beibehalten).

¹⁰⁸ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Competence and responsibilities, Ziff. 2; GANHRI (Anm. 43), S. 24-25.

Empfehlungen unabhängiger Institutionen systematisch nachverfolgt werden sollen.¹⁰⁹ Regierungen seien gehalten, zeitnah auf Empfehlungen zu reagieren und über entsprechende Folgemaassnahmen Rechenschaft abzulegen; zudem sollen Berichte solcher Institutionen parlamentarisch behandelt werden.¹¹⁰ Daraus ergibt sich, dass Unabhängigkeit nicht mit institutioneller Isolation gleichgestellt werden darf, sondern eine strukturierte Einbindung in politische und parlamentarische Prozesse voraussetzt.

- 82 Die Analyse von Dr. Averchenkova bestätigt dieses Modell. Die internationale Praxis zeigt, dass wirksame Klimaräte ihre Unabhängigkeit nicht bloss deklaratorisch beanspruchen, sondern durch konkrete rechtliche Schutzmechanismen absichern.¹¹¹ Genannt werden insbesondere unabhängige Ernennungsverfahren, Autonomie über Arbeitsprogramme sowie eigenständige und gesicherte Budgets.¹¹² Gleichzeitig bleiben diese Gremien funktional eng mit dem politischen Entscheidungsprozess verbunden, indem sie Regierungen zu Zielsetzungen, Strategien und Massnahmen beraten, deren Umsetzung evaluieren und regelmässig Empfehlungen formulieren.¹¹³ Charakteristisch ist somit eine Kombination aus struktureller Unabhängigkeit und operativer Integration in den «Policy Cycle».
- 83 Die im Zusammenhang mit dem früheren OcCC gemachten Erfahrungen veranschaulichen diese Spannungsfelder. In den Interviews wurde wiederholt kritisiert, dass die Finanzierung des OcCC über das BAFU dessen praktische Unabhängigkeit beschränkt habe und Berichte oder Publikationen nur mit erheblichem «Abschliff» oder faktisch unter Vorbehalten der Auftraggeberin möglich gewesen seien. Gleichzeitig betonten zahlreiche Interviewpartner, dass ein wirksamer Klimarat institutionalisierte Zugänge zu Bundesrat, Parlament, Verwaltung und entsprechenden Akteuren auf kantonaler Ebene benötige und in den politischen Prozess einspeisen müsse. Zuweilen wurde auch hervorgehoben, dass ein gewisses «Ko-Design» zu Beginn eines Mandats notwendig sei, damit politische Behörden die Ergebnisse überhaupt aufnehmen und weiterverarbeiten. Ebenso klar wurde betont, dass die Verwaltung während der eigentlichen wissenschaftlichen Erarbeitung nicht inhaltlich am Produkt mitschreiben oder dieses anderweitig inhaltlich beeinflussen dürfe. Insgesamt erscheint ein geregelter gegenseitiger Informationsfluss bei gleichzeitig gewahrter wissenschaftlicher Eigenständigkeit vorzugswürdig.

¹⁰⁹ GANHRI (Anm. 43), S. 17.

¹¹⁰ GANHRI (Anm. 43), S. 30-31.

¹¹¹ Siehe auch *Cirkovic/Pedersen* (Anm. 92).

¹¹² *Averchenkova* (Anm. 22), S. 1, 7-8, 12.

¹¹³ *Averchenkova* (Anm. 22), S. 3-4.

b. Rechtliche Ausgestaltung

- 84 Im schweizerischen Kontext steht die doppelte Anforderung institutioneller Unabhängigkeit bei gleichzeitiger Einbindung in den politischen Entscheidungsprozess in einem gewissen Spannungsverhältnis zum klassischen verwaltungsorganisationsrechtlichen Hierarchieprinzip.¹¹⁴ Die Bundesverwaltung ist grundsätzlich als System von Über- und Unterordnungsverhältnissen ausgestaltet, in welchem übergeordnete Behörden Weisungs-, Aufsichts- und Steuerungsbefugnisse ausüben. Dieses Modell ist für klassische Vollzugs- und Verwaltungsaufgaben sachgerecht. Für ein Gremium, dessen Funktion gerade in der unabhängigen Beobachtung, Evaluation und kritischen Reflexion staatlicher Klimapolitik besteht, erscheint eine vollständige Einbindung in dieses hierarchische Gefüge ungeeignet.
- 85 Das verwaltungsorganisationsrechtliche Hierarchieprinzip hat allerdings keine absolute Geltung. Das schweizerische Organisationsrecht kennt zahlreiche Konstellationen, in denen funktionale Unabhängigkeit vorgesehen wird, soweit die Natur der Aufgabe dies erfordert¹¹⁵ und eine hinreichende gesetzliche Grundlage besteht.¹¹⁶ Besonders ausgeprägt zeigt sich dies bei Behördenkommissionen mit regulatorischen oder kontrollierenden Aufgaben. Beispielhaft ist hier auf Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Stromversorgung (StromVG) für die ElCom zu verweisen, der ausdrücklich bestimmt, dass diese «in ihren Entscheiden keinen Weisungen» von Bundesrat oder UVEK untersteht und «von den Verwaltungsbehörden unabhängig» ist.¹¹⁷ Die Norm verdeutlicht, dass der Gesetzgeber dort, wo unabhängige Kontrolle, Überwachung oder regulatorische Glaubwürdigkeit erforderlich erscheinen, bewusst Durchbrechungen des klassischen Hierarchieprinzips vorsieht.
- 86 Auch wenn ein Klimarat typischerweise keine Verfügungs- oder Entscheidungskompetenzen wie die ElCom ausüben würde,¹¹⁸ sprechen vergleichbare funktionale Überlegungen für eine

¹¹⁴ Auf Bundesebene erklärt Art. 174 BV den Bundesrat zur obersten leitenden und vollziehenden Behörde. Nach Art. 178 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 zweiter Halbsatz BV leitet der Bundesrat bzw. der/die Departemensvorstehende/r die Bundesverwaltung.

¹¹⁵ *Vogel* (Anm. 30), S. 39. Die Unabhängigkeit kann auch direkt kraft der Verfassung bedingt sein (bspw. Art. 93 Abs. 3 BV für staatliche Rundfunk- und Fernsehanstalten, oder Art. 99 Abs. 2 BV für die Schweizerische Nationalbank).

¹¹⁶ Art. 178 Abs. 3 BV.

¹¹⁷ StromVG, Art. 21 Abs. 2. So auch Art. 6 des Nationalbankgesetzes (NBG, SR 951.11, vom 3. Oktober 2003) über die Zentralbank.

¹¹⁸ Die Frage, ob der Klimarat analog zur ElCom mit verbindlicher Entscheidungsbefugnis auszustatten wäre, ist nach hier vertretener Auffassung zu verneinen. Während die ElCom in einem sektoral klar abgegrenzten Regelungsbereich (Netzregulierung, Marktzugang, Tarifaufsicht) tätig ist und ihre Entscheide an präzise normative Parameter (insb. Kostendeckungs- und Diskriminierungsverbote) anknüpfen können, ist Klimapolitik strukturell quers sektoral resp. transversal und involviert grundlegende, wertungsoffene Verteilungs- und Gerechtigkeitsentscheide (Lastenverteilung zwischen Sektoren und Generationen, Transformationspfade, Verhältnis von Mitigation und Anpassung), die in der repräsentativen Demokratie nach Art. 148 ff. BV der parlamentarischen Willensbildung und nach Art. 174 ff. BV der politisch verantwortlichen Exekutive zugewiesen sind. Ihre Übertragung auf ein wissenschaftlich besetztes, nicht demokratisch legitimates Gremium wäre somit funktional verfehlt und verfassungsrechtlich problematisch. Auch würde das zugleich dessen unabhängige

rechtlich abgesicherte Unabhängigkeit. Anders als noch beim früheren OcCC soll einem künftigen Klimarat ausdrücklich auch eine Monitoring- und Evaluationsfunktion zukommen.¹¹⁹ Die Besonderheit eines Klimarats liegt gerade darin, dass er staatliches Handeln wissenschaftlich beobachten, bewerten und gegebenenfalls kritisch hinterfragen soll. Damit richtet sich seine Tätigkeit unmittelbar auf jene Zielsetzungen, Strategien und Massnahmen, welche von Bundesrat, Verwaltung und Parlament selbst verantwortet werden.

- 87 Gerade daraus ergibt sich die Notwendigkeit institutioneller Distanz. Würde ein solches Gremium vollständig dem hierarchischen Weisungsgefüge der Bundesverwaltung unterstellt, bestünde die strukturelle Gefahr, dass Gegenstand, Priorisierung, Intensität oder Veröffentlichung der Evaluation durch jene Instanzen beeinflusst werden könnten, die selbst Gegenstand der Bewertung sind. Die Gefahr liegt dabei wohl weniger in konkreten Einzelweisungen als in subtileren Formen administrativer oder politischer Steuerung, etwa über Agenda-Setzung, Ressourcenabhängigkeiten oder Publikationskontrolle. Die Erfahrungen im Umgang mit dem früheren OcCC verdeutlichen, dass es sich hierbei nicht bloss um eine theoretische Gefahr handelt, sondern um ein reales institutionelles Spannungsfeld.
- 88 Institutionelle Unabhängigkeit bedeutet dabei insbesondere Weisungsfreiheit in fachlichen Fragen, die autonome Festlegung der Arbeitsagenda sowie Schutzmechanismen gegenüber politischer und administrativer Einflussnahme. Das Gremium muss namentlich befugt sein, Analysen, Bewertungen und Empfehlungen ohne vorgängige inhaltliche Genehmigung durch Exekutive oder Parlament zu erarbeiten und zu veröffentlichen. Dazu gehört die eigene Agenda- und Publikationshoheit über Berichte, Stellungnahmen und Empfehlungen.¹²⁰ Schutzmechanismen gegenüber übergeordneten Verwaltungseinheiten bestehen etwa in gesetzlich abgesicherter Weisungsfreiheit, eigenständigen Ernennungsverfahren, garantierten Ressourcen und einer organisatorischen Verselbständigung innerhalb der dezentralen Bundesverwaltung.¹²¹ Gegenüber politischen Einflussnahmen erscheinen transparente

Monitoring- und Bewertungsfunktion kompromittieren, weil der Klimarat dann seine eigenen Verfügungen zu beurteilen hätte und damit zum Selbstkontrolleur jener Massnahmen würde, deren wissenschaftliche Tauglichkeit zu prüfen seine eigentliche Aufgabe ist. Hinzu tritt die föderalistische Dimension: Zentrale klimarelevante Vollzugskompetenzen liegen bei den Kantonen, sodass eine bundesseitige Verfügungskompetenz mit ergänzenden Kompetenzkonflikten belastet wäre. Die international etablierten Modelle (*UK Climate Change Committee* (CCC), der deutsche Sachverständigenrat für Umweltfragen, der französische *Haut Conseil pour le Climat*) beruhen denn auch ausnahmslos auf wissenschaftlicher Beratung und Monitoring, nicht auf eigentlichen Verfügungen resp. Entscheiden.

¹¹⁹ Siehe oben IV.7.

¹²⁰ So auch Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI), Klimawandel als Menschenrechtsfrage: Die Perspektive der Menschenrechte auf Klimaschutz und Klimaanpassung (Fribourg 2026), S. 39, abrufbar unter <https://www.isdh.ch/assets/2026_pdf/etudes-recherche/klima-und-menschenrechte/smri_studie.pdf> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

¹²¹ Siehe dazu weiter unten IV.6.

Ernennungsverfahren, plural zusammengesetzte Wahlgremien, feste Amtsdauern sowie sachlich begrenzte Abberufungsmöglichkeiten zentral.¹²²

- 89 Institutionelle Unabhängigkeit bedeutet allerdings keine vollständige organisatorische Loslösung vom politischen Prozess. Ein Klimarat sollte nicht ausserhalb des institutionellen Gefüges agieren, sondern systematisch in den klimapolitischen «Policy Cycle» eingebunden werden. Er muss seine Analysen und Empfehlungen zu definierten Zeitpunkten in Zielsetzungs-, Gesetzgebungs- und Evaluationsprozesse einspeisen können. Erforderlich erscheinen daher gesetzlich geregelte Interaktionspunkte mit Verwaltung, Bundesrat und Parlament, etwa durch regelmässige Berichterstattung, Anhörungsrechte, Konsultationspflichten und Stellungnahmen zu klimapolitisch relevanten Vorlagen. Denkbar ist eine administrative Anbindung innerhalb der dezentralen Bundesverwaltung, sofern dadurch die fachliche Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt wird.
- 90 Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Frage zu, ob politische Behörden («political authorities»)¹²³ verpflichtet werden sollen, auf Empfehlungen eines Klimarats zu reagieren. Die oben genannte Literatur weist darauf hin, dass die blossе Veröffentlichung wissenschaftlicher Berichte «ins Blaue hinein» die praktische Wirksamkeit solcher Gremien erheblich schwächen kann.¹²⁴ Insbesondere beim Deutschen Expertenrat für Klimafragen wurde lange kritisiert, dass das Fehlen verbindlicher Rückkopplungsmechanismen die politische Wirkungskraft des Gremiums begrenze.¹²⁵ Neu sieht das deutsche Klimaschutzgesetz eine Berücksichtigungspflicht der Gutachten des Klimarats durch die Bundesregierung vor.¹²⁶
- 91 Entscheidend erscheint dabei nicht nur das Bestehen einer formellen Reaktionspflicht, sondern auch deren inhaltliche und zeitliche Ausgestaltung. Eine blossе formelhafte Kenntnisnahme wissenschaftlicher Berichte genügt den Anforderungen wirksamer Rückkopplungs-

¹²² Siehe dazu weiter unten IV.8, 9.

¹²³ Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3.

¹²⁴ Siehe oben IV.6.

¹²⁵ § 12 Abs. 5 des deutschen Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG, vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 [BGBl. 2024 I Nr. 235]) geändert worden ist, ermächtigt den deutschen Expertenrat für Klimafragen dazu, Gutachten zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmassnahmen zu erstellen. Diese Gutachten hat er der Bundesregierung und dem Bundestag zuzuleiten. Die Bundesregierung hat die Gutachten bei bestimmten klimapolitischen Entscheidungen und Massnahmen – namentlich nach §§ 8 und 9 KSG – zu «berücksichtigen». Die Regelung formalisiert damit die Einbindung des Expertenrats in den politischen Entscheidungsprozess, begründet jedoch keine allgemeine Pflicht der Bundesregierung oder des Bundestags, auf sämtliche Feststellungen oder Empfehlungen innert bestimmter Frist öffentlich und begründet zu reagieren. Zu unterscheiden ist dabei die bis zur Reform 2024 geltende Rechtslage: Damals knüpften die gesetzlichen Nachsteuerungsmechanismen an sektorale Zielüberschreitungen an; insbesondere im Verkehrssektor stellte der Expertenrat wiederholt unzureichende Massnahmen bzw. Nachsteuerung fest. Seit der Reform 2024 ist die Nachsteuerung stärker an die sektorübergreifende Gesamtentwicklung gekoppelt. Gerade diese Entwicklung zeigt, dass die institutionelle Wirkung wissenschaftlicher Beratung wesentlich von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung der politischen Rückkopplung abhängt. Siehe dazu: Cirkovic/Pedersen (Anm. 92), S. 602 ff.

¹²⁶ § 12 Abs. 5 Satz 2 KSG (Anm. 125).

mechanismen nicht. Vielmehr muss gewährleistet sein, dass sich die zuständigen politischen Behörden substantiiert mit den Feststellungen, Empfehlungen und allfälligen Zielabweichungen auseinandersetzen und Abweichungen nachvollziehbar begründen.

- 92 Die Forschung betont insgesamt die Bedeutung formeller Feedback-Schleifen («duty to respond»), wonach Regierung und/oder Parlament verpflichtet sind, auf Empfehlungen und Berichte innert bestimmter Frist öffentlich Stellung zu nehmen und Abweichungen sachlich zu begründen.¹²⁷ Erfolgt die Stellungnahme oder politische Befassung erst nach Abschluss wesentlicher Gesetzgebungs-, Budget- oder Planungsprozesse, verliert die wissenschaftliche Beratung einen erheblichen Teil ihrer Steuerungs- und Frühwarnfunktion. Die Erfahrungen mit dem deutschen Expertenrat für Klimafragen – insbesondere im Zusammenhang mit den wiederholt festgestellten Zielverfehlungen im Verkehrssektor¹²⁸ – verdeutlichen, dass die praktische Wirksamkeit eines Klimarats wesentlich davon abhängt, ob seine Feststellungen wirksam und rechtzeitig in politische Rückkopplungsmechanismen eingebunden werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, gesetzlich nicht nur eine Pflicht zur Reaktion als solche, sondern auch angemessene Fristen sowie Mindestanforderungen an die inhaltliche Auseinandersetzung vorzusehen. Zu nennen ist in diesem Kontext der *Haut Conseil pour le climat* in Frankreich.¹²⁹ Die Regierung muss zu dessen Jahresberichten innert sechs Monaten öffentlich Stellung nehmen und darlegen, welche Massnahmen sie zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen oder geplant hat, beziehungsweise weshalb sie diesen ganz oder teilweise nicht folgt.¹³⁰ Solche Mechanismen stärken die politische Wirksamkeit eines Klimarats und fördern zugleich Transparenz, Lernfähigkeit und demokratische Rechenschaft.
- 93 In einzelnen Staaten – etwa in Dänemark – wird die Reaktionspflicht durch eine gesetzlich strukturierte Nachsteuerungspflicht («duty to act») ergänzt: Der Klimarat beurteilt, ob die staatlichen Klimaschutzbemühungen die Erreichung der Klimaziele wahrscheinlich machen; kommt das zuständige Ratsmitglied in seiner darauf bezogenen eigenen Beurteilung zum Schluss, dass die Ziele voraussichtlich nicht erreicht werden, muss er neue Initiativen vorlegen.¹³¹ Dieses Modell geht über eine blossе Reaktions- oder Begründungspflicht hinaus und verbindet die wissenschaftliche Evaluation gewählter Expertinnen und Experten unmittelbar mit einem politischen Nachsteuerungsmechanismus. Selbst wenn das zuständige Ratsmitglied dabei verpflichtet ist, zusätzliche Initiativen vorzulegen, bleibt es in deren inhaltlicher Ausgestaltung frei und muss weder bestimmte Empfehlungen des Klimarats übernehmen noch die tatsächliche Erreichung der Klimaziele gewährleisten. Gerade solche

¹²⁷ Siehe oben IV.6.a.

¹²⁸ Cirkovic/Pedersen (Anm. 92).

¹²⁹ Code de l'environnement, article L132-4 Abs. 2 °3, eingefügt durch Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Frankreich).

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Art. 4 Abs. 2, Art. 7 Abs. 3 und 4 Danish Climate Act, Act No. 965 of 26.06.2020 (Dänemark); Averchenkova (Anm. 22), S. 10.

Kombinationen aus Monitoring-, Reaktions- und Nachsteuerungspflichten gelten in der rechtsvergleichenden Literatur als besonders geeignet, die kontinuierliche Überprüfung der Klimapolitik zu institutionalisieren und das Risiko zu verringern, dass festgestellte Zielabweichungen politisch folgenlos bleiben.

- 94 Für die Schweiz wird vorliegend keine vollumfängliche und automatische «duty to act» vorgeschlagen, sondern eine zurückhaltendere, aber dennoch qualifizierte «duty to respond». Eine vollumfängliche «duty to act» wäre zwar denkbar, erscheint für die Schweiz aber nicht zwingend. Sie würde eine negative Zielerreichungsprognose unmittelbar mit der Pflicht zur Vorlage neuer Initiativen verknüpfen und damit stärker in die politische Verfahrensgestaltung von Bundesrat und Parlament eingreifen. Gerade im schweizerischen Kontext ist zu berücksichtigen, dass das *KlimaSeniorinnen*-Urteil erhebliche politische Gegenreaktionen ausgelöst hat. Ein Modell, das als automatischer klimapolitischer Handlungszwang eines wissenschaftlichen Gremiums verstanden werden könnte, liefe Gefahr, die Akzeptanz eines Klimarats an sich bereits im Ansatz zu schwächen. Eine qualifizierte «duty to respond» – welche wir sogleich vorstellen – erscheint demgegenüber rechtlich hinreichend robust und institutionell anschlussfähiger: Sie wahrt die politische Entscheidungsverantwortung der zuständigen Organe, verlangt aber, dass eine negative Zielerreichungsprognose des Klimarats eine erhöhte Begründungspflicht auslöst, wenn von zusätzlicher Nachsteuerung abgesehen werden soll.
- 95 Die Wahl der qualifizierten «duty to respond» als «mildere Massnahme» bedeutet nicht, dass die zuständigen politischen Behörden bei festgestellten Zielabweichungen untätig bleiben dürften. Zwar schreibt das *KlimaSeniorinnen*-Urteil keinen bestimmten Nachsteuerungsmechanismus vor. Der EGMR betont jedoch mit besonderem Nachdruck, dass der staatliche Klimaschutzrahmen wirksam, kohärent und fortlaufend aktualisiert werden muss.¹³² Daraus folgt, dass eine vom Klimarat wissenschaftlich begründete Feststellung, wonach die Schweiz mit den bestehenden oder geplanten Massnahmen ihre gesetzlichen Klimaziele, ihre internationalen Klimaverpflichtungen oder einen wissenschaftlich hergeleiteten, «fair share»-kompatiblen Zielpfad voraussichtlich nicht erreicht, nicht ohne substantiierte politische Reaktion bleiben darf. Deshalb sollte eine negative Beurteilung des Klimarats eine gesetzlich strukturierte Reaktionspflicht auslösen: Stellt der Klimarat fest, dass die Zielerreichung in diesem Sinne nicht hinreichend wahrscheinlich ist, sollte vermutet werden, dass zusätzliche Initiativen erforderlich sind. Der Bundesrat müsste, unter Einbezug der zuständigen Departemente und Verwaltungseinheiten, innert bestimmter Frist gestützt auf aktuelle Projektionen und quantifizierte Wirkungsanalysen nachvollziehbar darlegen, welche zusätzlichen Massnahmen oder Initiativen er vorsieht oder weshalb die bereits beschlossenen

¹³² *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), §§ 538–550, insb. § 550 lit. a–e; spezifisch zur Aktualisierung und Nachsteuerung, id., §§ 538(b), 548, 550 lit. a–e.

Massnahmen die Zielerreichung dennoch hinreichend wahrscheinlich machen. Soweit gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, wären die Berichte und Empfehlungen des Klimarats zudem durch die zuständigen parlamentarischen Organe förmlich zu behandeln. Dies wäre etwa der Fall, wenn neue Emissionsprojektionen zeigen, dass das 2030-Ziel, der gesetzlich vorgesehene Absenkpfad oder ein wissenschaftlich begründetes nationales CO₂-Budget mit den bestehenden Massnahmen voraussichtlich überschritten wird. In diesem Fall müsste öffentlich dargelegt werden, welche zusätzlichen Massnahmen oder Initiativen ergriffen werden oder weshalb trotz dieser Prognose davon abgesehen wird. Damit verbleibt die Verantwortung für Priorisierung, Ausgestaltung und Beschluss konkreter klimapolitischer Ziele und Massnahmen bei Bundesrat, Verwaltung und Parlament entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten; zugleich wird sichergestellt, dass die Feststellungen des Klimarats eine echte politische und öffentliche Rechenschaft auslösen.

- 96 Der Begriff der «political authorities» (d.h. jene Behörden, die den Adressatenkreis der Handlungen des Klimarates bilden), wie er etwa im Verfahren vor dem Ministerkomitee verwendet wird,¹³³ ist dabei funktional und nicht rein institutionell zu verstehen. Er beschränkt sich nicht auf die Exekutive, sondern umfasst grundsätzlich sämtliche staatlichen Instanzen, die an Festlegung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Klimapolitik beteiligt sind. Daraus folgt, dass ein Klimarat seine Empfehlungen sowohl an die Verwaltung (inkl. Bundesrat) als auch an das Parlament (inkl. parlamentarische Kommissionen) richten können muss.
- 97 Für Bundesrat und Verwaltung fügen sich solche Reaktions- und Berichtspflichten ohne Weiteres in bestehende Strukturen ein. Bereits heute bestehen in zahlreichen Bereichen gesetzliche Informations-, Berichts- und Konsultationspflichten gegenüber Parlament, Aufsichtsorganen oder spezialisierten Fachgremien. Vergleichbares gilt etwa für die Pflicht des Bundesrates zur Berichterstattung über überwiesene Postulate oder gegenüber den Geschäftsprüfungskommissionen.¹³⁴ Diese Beispiele begründen zwar keine allgemeine Pflicht der Exekutive, auf die Einschätzung eines unabhängigen Fachgremiums inhaltlich zu reagieren. Sie zeigen jedoch, dass gesetzlich institutionalisierte Rückkopplungs- und Rechenschaftsmechanismen dem schweizerischen Staatsorganisationsrecht nicht fremd sind. Eine gesetzlich vorgesehene qualifizierte «duty to respond» der Exekutive gegenüber einem

¹³³ Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3.

¹³⁴ Der Bundesrat ist verpflichtet, der Bundesversammlung Bericht zu erstatten, wenn ein Postulat überwiesen wurde (Art. 124 ParlG). Ebenso unterstehen Bundesrat und Verwaltung umfassenden Auskunft- und Informationspflichten gegenüber der GPK und PVK (Art. 153 ff. ParlG). Gestützt auf Art. 170 BV bestehen zudem regelmässige Verpflichtungen zur Durchführung, Unterstützung oder Vorlage von Wirksamkeitsanalysen und Evaluationen staatlicher Massnahmen. Darüber hinaus sehen zahlreiche Spezialgesetze periodische Berichts- und Evaluationspflichten des Bundesrates vor, etwa im Umwelt-, Energie-, Finanzmarkt- oder Gesundheitsrecht. Auch im Bereich des Notrechts und Krisenmanagements bestehen spezifische gesetzliche Verpflichtungen des Bundesrates zur rechtzeitigen und umfassenden Information der Bundesversammlung.

Klimarat wäre dem schweizerischen Staatsorganisationsrecht daher nicht fremd, bedürfte aber einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage.

- 98 Eine gesetzliche Pflicht der Bundesversammlung, Berichte oder Empfehlungen eines Klimarats entgegenzunehmen, zu behandeln oder sich in geeigneter Weise damit auseinanderzusetzen, erscheint verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Zu beachten ist, dass Art. 57g^{bis} E-RVOG neu die direkte Kontaktaufnahme der Kommissionen mit der Bundesversammlung begrenzen will. Eine Berichts- und Reaktionspflicht der Bundesversammlung gegenüber dem Klimarat müssten entsprechend spezialgesetzlich vorgesehen werden.
- 99 Zwar bezeichnet Art. 148 Abs. 1 BV die Bundesversammlung als «oberste Gewalt im Bund», doch begründet diese Bestimmung keinen allgemeinen Vorrang des Parlaments gegenüber den übrigen Staatsgewalten und entbindet die Bundesversammlung insbesondere nicht von der Einhaltung der Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gemäss Art. 5 BV.¹³⁵ Ebenso wenig steht Art. 148 Abs. 1 BV gesetzlichen Verfahrens- oder Rechenschaftspflichten entgegen, sofern diese die parlamentarische Entscheidungsfreiheit nicht materiell präjudizieren. Art. 173 Abs. 3 BV sowie Art. 30 ParlG sehen denn auch ausdrücklich vor, dass der Bundesversammlung durch Verfassung oder Gesetz weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen werden können.¹³⁶ Darunter fällt auch eine Rechenschaftspflicht («duty to respond») im Klimabereich. Vergleichbare institutionalisierte Rückkopplungsmechanismen bestehen im Übrigen heute etwa im Bereich parlamentarischer Evaluationen nach Art. 170 BV,¹³⁷ der Geschäftsprüfung¹³⁸ oder bei Berichterstattungspflichten des Bundesrates.¹³⁹ Vor diesem Hintergrund erscheint es staatsrechtlich unbedenklich, gesetzlich vorzusehen, dass Berichte eines Klimarats periodisch parlamentarisch behandelt, zuständigen Kommissionen überwiesen und durch Bundesrat sowie Parlament förmlich beantwortet werden müssen.

¹³⁵ Stefan G. Schmid, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Art. 1–72, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 148 N 1, 18. Siehe dazu auch 18.4050, Motion Gregor Rutz, Die Verwaltung als oberste Gewalt im Staate? 28. September 2018.

¹³⁶ «Weitere Aufgaben und Befugnisse» meint hier tatsächlich solche ausserhalb der in Art. 153–173 Abs. 2 BV vorgesehenen Kompetenzen, konkret von Art. 173 Abs. 3 BV. Zur Abrenzung siehe Martin Graf, in: Martin Graf/Andrea Caroni (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), Basel 2024, Art. 30 N 3.

¹³⁷ Art. 170 BV verpflichtet die Bundesversammlung ausdrücklich dazu, die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen zu evaluieren (siehe auch Art. 27 ParlG).

¹³⁸ Die Bundesversammlung beziehungsweise ihre Kommissionen befassen sich regelmässig mit Berichten der GPK und der PVK sowie den dazugehörigen Stellungnahmen des Bundesrates (Art. 52 ff. ParlG).

¹³⁹ Das Parlamentsgesetz sieht in verschiedenen Konstellationen institutionalisierte Berichts-, Informations- und Mitwirkungsmechanismen zwischen Bundesrat, Verwaltung und Bundesversammlung vor. So ist der Bundesrat verpflichtet, über überwiesene Postulate Bericht zu erstatten (Art. 124 ParlG); zudem regelt Art. 141 ParlG allgemein die Berichterstattung an die Bundesversammlung. Parlamentarische Kommissionen verfügen darüber hinaus über gesetzlich abgesicherte Informations-, Anhörungs- und Mitwirkungsrechte gegenüber Bundesrat und Verwaltung, insbesondere gestützt auf Art. 45, 47 sowie Art. 153 ff. ParlG.

7. Sachlicher Mandatsumfang

a. Normative Anforderungen

- 100 Die folgenden internationalen und rechtsvergleichenden Grundlagen sprechen übereinstimmend dafür, dass der sachliche Mandatsumfang eines Klimarats breit, langfristig und systemisch angelegt sein muss. Die Funktion eines solchen Gremiums erschöpft sich nicht in punktueller wissenschaftlicher Beratung oder bloss technischer Emissionskontrolle. Vielmehr soll ein Klimarat den gesamten klimapolitischen Steuerungskreislauf fachlich begleiten: von der wissenschaftlichen Grundlagenaufbereitung über die *ex ante*-Beurteilung geplanter Massnahmen bis hin zu Monitoring, Evaluation, Frühwarnung, öffentlicher Kommunikation und Empfehlungen zur Nachsteuerung.
- 101 In *KlimaSeniorinnen* hält der EGMR fest, dass staatliche Entscheidungsprozesse in komplexen Bereichen der Umwelt- und Wirtschaftspolitik auf «appropriate investigations and studies»¹⁴⁰ beruhen müssen, damit die Behörden einen gerechten Ausgleich zwischen den widerstrebenden Interessen herstellen können. Entscheidend sei insbesondere, dass die Auswirkungen potenziell umweltschädlicher Tätigkeiten im Voraus prognostiziert und bewertet werden können. Daraus ergibt sich zwar keine ausdrückliche Pflicht zur Schaffung eines (bestimmten) Institutionentyps, wohl aber die Anforderung, dass die für staatliche Entscheidungen erforderlichen wissenschaftlichen Grundlagen unabhängig, belastbar und kontinuierlich erarbeitet sowie staatliche Annahmen und Szenarien überprüft werden können. Die Strassburger Rechtsprechung ist dabei deutlich auf langfristige Effektivität, fortlaufende Überprüfung und rechtzeitiges staatliches Handeln ausgerichtet. Der Gerichtshof verweist ausdrücklich auf die besondere Dringlichkeit der Klimakrise, das sich rasch schliessende Zeitfenster zur Sicherung einer lebenswerten Zukunft sowie die Gefahr irreversibler klimatischer Entwicklungen.¹⁴¹ Dies unterstreicht die Notwendigkeit kontinuierlicher Evaluation, laufenden Monitorings und frühzeitiger Nachsteuerung staatlicher Klimapolitik. Damit verbunden ist die Notwendigkeit zur Bewertung langfristiger Zielpfade, zur Prüfung der Kohärenz zwischen kurzfristigen Massnahmen und langfristigen Klimazielen sowie zur frühzeitigen Identifikation von drohenden Zielverfehlungen («early warning»)¹⁴². Hinzu treten Anforderungen an den Zugang zu Informationen und wissenschaftlichen Grundlagen sowie an effektive Beteiligungs- und Transparenzmechanismen.¹⁴³
- 102 Aufgrund des anschliessenden Umsetzungsverfahrens vor dem Ministerkomitee lässt sich dieser aus dem Urteil des EGMR ableitbare Mandatsumfang zusätzlich konkretisieren. Die

¹⁴⁰ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 539(c).

¹⁴¹ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 542.

¹⁴² EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 548.

¹⁴³ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), §§ 539(d) und (e), 538(f).

Schweiz wurde ausdrücklich eingeladen, die Möglichkeit der Einrichtung eines unabhängigen, an die nationale politische Struktur angepassten Gremiums zur Überwachung der Klimapolitik zu prüfen, das Empfehlungen an die politischen Behörden richtet.¹⁴⁴ Die *Deputies* unterstrichen dabei die «paramount importance»¹⁴⁵ einer wirksamen und effizienten Umsetzung der beschlossenen Klimaziele und -massnahmen sowie deren laufender Aktualisierung. Ein Klimarat sollte also nicht bloss retrospektive Kontrolle ausüben, sondern aktiv zur fortlaufenden Überprüfung und Weiterentwicklung staatlicher Klimapolitik beitragen.¹⁴⁶ Die erläuternden *Notes on the Agenda* verdeutlichen zudem, dass ein wirksames Mandat zwingend die Bewertung der Zielerreichung und der zugrunde liegenden Massnahmen umfassen sowie eine Nachsteuerung ermöglichen muss.¹⁴⁷ Ein Gremium, das lediglich Emissionen beobachtet, ohne politische Instrumente, Strategien und Vollzugsdefizite bewerten zu können, vermag die positiven Verpflichtungen aus Art. 8 EMRK ansonsten nicht wirksam abzusichern.¹⁴⁸

- 103 Auch die Pariser Prinzipien sprechen für ein breites und systemisches Mandat. Nationale Menschenrechtsinstitutionen sollen über «as broad a mandate as possible»¹⁴⁹ verfügen und insbesondere befugt sein, gesetzgeberische und administrative Massnahmen zu prüfen, Empfehlungen und Berichte an Regierung, Parlament oder andere zuständige Behörden zu richten sowie problematische Entwicklungen öffentlich zu benennen.¹⁵⁰ Die Institution soll Fragen auch ohne vorgängige Befassung selbständig aufgreifen können.¹⁵¹ Integraler Bestandteil davon sind eigenständige Agenda-Setzung, kontinuierliche Lagebeurteilung sowie aktive Problemidentifikation.¹⁵² Übertragbar auf Klimaräte bedeutet dies, dass deren Mandat nicht auf einzelne technische Fragestellungen oder sektorspezifische Kontrollen verengt werden sollte, sondern die gesamthafte Bewertung staatlicher Klimapolitik umfassen muss, sofern sie für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte im Kontext des Klimawandels

¹⁴⁴ Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3: «invited Switzerland to consider the opportunity of establishing an independent national body suited to the national political structure to monitor its climate policy, mandated *inter alia* to issue recommendations to the political authorities, drawing as appropriate on good practices of other member States.»

¹⁴⁵ Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3: «recalling the global approach used to determine whether the country's climate policy falls within the limits of the wide margin of appreciation afforded under Article 8, underlined the paramount importance of ensuring the effective and efficient implementation of the objectives and measures adopted, and of ensuring in the future their updating as necessary; underlined also that providing effective protection to individuals from the serious adverse effects of climate change is a legal obligation under the Convention and international law.»

¹⁴⁶ D.h. durch die Beobachtung, Bewertung und Überwachung bisheriger Massnahmen und Ziele sowie Empfehlungen für Anpassungen der Klimapolitik: Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3.

¹⁴⁷ Ministers' Deputies, Anmerkungen zur Tagesordnung CM/Notes/1537/H46-37 (Anm. 41), S. 8.

¹⁴⁸ Ministers' Deputies, Anmerkungen zur Tagesordnung CM/Notes/1537/H46-37 (Anm. 41), S. 8.

¹⁴⁹ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Competence and responsibilities, Ziff. 2. Siehe auch GANHRI (Anm. 43), S. 7-8.

¹⁵⁰ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Competence and responsibilities, Ziff. 3(a)(i).

¹⁵¹ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Competence and responsibilities, Ziff. 3(a) sowie Methods of operation, lit. (a).

¹⁵² Pariser Prinzipien (Anm. 42), Competence and responsibilities, Ziff. 3(a)(iv).

relevant ist.¹⁵³ Dazu gehören insbesondere die Analyse bestehender Gesetzgebung, die Beurteilung neuer Vorlagen, die Evaluation administrativer Praxis, die Beobachtung der Zielerreichung sowie die Formulierung von Empfehlungen zur Nachsteuerung.¹⁵⁴

- 104 Hinzu tritt die in den Pariser Prinzipien ausdrücklich betonte Bedeutung öffentlicher Kommunikation. Unabhängige Institutionen sollen ihre Arbeiten eigenständig veröffentlichen,¹⁵⁵ Öffentlichkeit und Bewusstsein fördern¹⁵⁶ sowie aktiv mit Medien und Gesellschaft kommunizieren können.¹⁵⁷ Transparenz, öffentliche Zugänglichkeit wissenschaftlicher Erkenntnisse und gesellschaftliche Diskursförderung erscheinen gerade im Klimabereich zentral, da die Wirksamkeit langfristiger Transformationsprozesse wesentlich von öffentlicher Nachvollziehbarkeit, demokratischer Rechenschaft und gesellschaftlicher Lernfähigkeit abhängt. Ebenso bedeutsam ist der Zugang zu Informationen und Dokumentationen,¹⁵⁸ der Voraussetzung jeder ernsthaften Monitoring- und Evaluationsfunktion bildet.
- 105 Das Gutachten des IGH bestätigt und verdichtet diese Anforderungen zusätzlich. Der Gerichtshof betont, dass Staaten ihre Klimamassnahmen nicht bloss nachträglich beurteilen, sondern bereits im Vorfeld systematisch an ihrer Zielerreichung ausrichten müssen. Im Kontext der national festgelegten Beiträge (*nationally determined contributions*, NDCs) hält der IGH ausdrücklich fest, dass der verbleibende staatliche Handlungsspielraum durch die Pflicht limitiert wird, die Ziele des Pariser Übereinkommens – namentlich die Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C – tatsächlich erreichen zu können.¹⁵⁹ Massstab hierfür bildet die «best available science».¹⁶⁰ Daraus folgt implizit die Notwendigkeit institutionalisierter wissenschaftlicher Expertise, welche die Wirksamkeit und Angemessenheit geplanter Massnahmen fortlaufend überprüfen kann. Für die Umsetzung der NDCs konkretisiert der IGH diese institutionelle Dimension ausdrücklich: Staaten müssen geeignete nationale Strukturen vorsehen, die insbesondere Gesetzgebung, Verwaltungsverfahren und Durchsetzungsmechanismen umfassen können, und mit angemessener Wachsamkeit dafür sorgen, dass dieses System wirksam funktioniert.¹⁶¹ Die Umsetzung der NDCs unterliegt dabei – ebenso wie die staatlichen Mitigationsanstrengungen – einer strengen («stringent») Sorgfaltspflicht.¹⁶² Diese

¹⁵³ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Ziff. 1.

¹⁵⁴ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Competence and responsibilities, Ziff. 3(a).

¹⁵⁵ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Competence and responsibilities, Ziff. 3(a).

¹⁵⁶ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Competence and responsibilities, Ziff. 3(g).

¹⁵⁷ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Methods of operation, lit. (c).

¹⁵⁸ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Methods of operation, lit. (b); GANHRI (Anm. 43), S.7.

¹⁵⁹ IGH-Gutachten (Anm. 13), §§ 243-245.

¹⁶⁰ IGH-Gutachten (Anm. 13), §§ 246, 258.

¹⁶¹ IGH-Gutachten (Anm. 13), § 253.

¹⁶² IGH-Gutachten (Anm. 13), § 253; zur Sorgfaltspflicht bei der Umsetzung der NDCs, id., § 254. Vgl. ergänzend zu effektiven Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen im Rahmen der allgemeinen völkerrechtlichen Sorgfaltspflichten, id., § 282. Der IGH unterstreicht die effektive Überwachung auch mit Blick auf Art. 7 Abs. 9

Anforderungen begründen einen kontinuierlichen Steuerungskreislauf, der die *ex ante*-Bewertung geplanter Massnahmen, die fortlaufende Überwachung ihrer Wirksamkeit und die iterative Nachsteuerung miteinander verbindet. Der IGH betont zudem ausdrücklich die Pflicht der Staaten, die zur Risikobeurteilung erforderlichen wissenschaftlichen Informationen aktiv zu beschaffen und auszuwerten.¹⁶³ Dies setzt dauerhaft verfügbare, hochqualifizierte und interdisziplinäre Expertise voraus, wie sie typischerweise nur durch einen entsprechend ausgestalteten Klimarat gewährleistet werden kann. In genereller Weise verweist der IGH darüber hinaus auf die Verpflichtungen gemäss Art. 12 des Pariser Übereinkommens, wonach Staaten Klimabildung, Ausbildung, öffentliches Bewusstsein, öffentliche Partizipation sowie den Zugang zu Informationen fördern sollen.¹⁶⁴ Auch daraus ergibt sich, dass wirksame Klimagovernance nicht auf interne Verwaltungsexpertise reduziert werden kann, sondern institutionalisierte Formen wissenschaftlicher Kommunikation, Transparenz und gesellschaftlicher Wissensvermittlung voraussetzt.

- 106 Die vergleichende Analyse von Dr. Averchenkova bestätigt dieses breite Funktionsverständnis. Wirksame Klimaräte verfügen regelmässig über mehrere komplementäre Aufgabenbereiche: evidenzbasierte Politikberatung zu Zielpfaden und Handlungsoptionen,¹⁶⁵ die Überprüfung der Vereinbarkeit nationaler Klimaziele und -massnahmen mit internationalen Verpflichtungen sowie die Einordnung von Ambition und Fairness des nationalen Beitrags im globalen Kontext,¹⁶⁶ die *ex ante*-Prüfung geplanter Massnahmen,¹⁶⁷ kontinuierliches Monitoring und Evaluation der Zielerreichung,¹⁶⁸ regelmässige Berichterstattung¹⁶⁹ sowie aktive Förderung von Transparenz und öffentlichem Diskurs.¹⁷⁰ Charakteristisch erscheint dabei im Besonderen die inhaltliche Autonomie dieser Gremien, namentlich die Möglichkeit, Arbeitsprogramme eigenständig festzulegen und Themen aus eigener Initiative aufzugreifen.¹⁷¹ Die internationale Erfahrung zeigt zugleich, dass ein zu enges Mandat die Wirksamkeit solcher Institutionen erheblich beeinträchtigen kann. Dies wird insbesondere beim Deutschen Expertenrat für Klimafragen hervorgehoben, dessen primär auf Emissionsmonitoring beschränkte Zuständigkeit verschiedentlich als funktional zu eng kritisiert wird.¹⁷²

des Pariser Übereinkommens (SR 0.814.012 vom 12. Dezember 2015, in Kraft für die Schweiz seit 5. November 2017), also was Anpassung an den Klimawandel angeht: IGH-Gutachten (Anm. 13), § 257.

¹⁶³ IGH-Gutachten (Anm. 13), §§ 283-4. Dies sowohl im Bereich der Klimawandelanpassung (ibid., § 258) wie auch des Klimaschutzes (ibid., § 284).

¹⁶⁴ IGH-Gutachten (Anm. 13), § 260.

¹⁶⁵ Averchenkova (Anm. 22), S. 3.

¹⁶⁶ Averchenkova (Anm. 22), S. 2, 11, 13.

¹⁶⁷ Averchenkova (Anm. 22), S. 3.

¹⁶⁸ Averchenkova (Anm. 22), S. 3-4.

¹⁶⁹ Averchenkova (Anm. 22), S. 3-4.

¹⁷⁰ Averchenkova (Anm. 22), S. 4-5.

¹⁷¹ Averchenkova (Anm. 22), S. 7, 12.

¹⁷² Cirkovic/Pedersen (Anm. 92).

- 107 Die Erfahrungen mit dem früheren OcCC verdeutlichen die Grenzen eines institutionell und mandatär vergleichsweise engen Modells. In den Interviews wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass dem OcCC keine ausdrücklich ausgestaltete Monitoring-, Überwachungs- oder systematische Evaluationsfunktion zukam, was als institutionelle Schwäche wahrgenommen wurde. Mehrere Gesprächspartner betonten, dass ein zukünftiger Klimarat ausdrücklich mit kontinuierlicher Beobachtung der Zielerreichung, der wissenschaftlichen Bewertung staatlicher Massnahmen sowie mit der *ex ante*-Prüfung klimapolitischer Vorhaben betraut werden sollte. In diesem Zusammenhang wurde hervorgehoben, dass Begriffe wie «Monitoring» oder «Überwachung» im gesetzlichen Mandat hinreichend präzise definiert werden müssen, um spätere funktionale Verengungen zu vermeiden.
- 108 Inhaltlich wurde der Auftrag eines zukünftigen Klimarats regelmässig breit verstanden. Genannt wurden insbesondere die unabhängige Aufbereitung wissenschaftlicher Grundlagen, die Analyse nationaler und internationaler Klimapolitik, die Beurteilung bundesrätlicher Strategien, die Prüfung klimarelevanter Gesetzgebung anderer Politikbereiche sowie regelmässige Lageanalysen und wissenschaftliche Ausblicke. Hervorgehoben wurde ausserdem die Bedeutung funktionaler Eigenständigkeit: Der Rat solle Problemfelder und neue Entwicklungen eigenständig identifizieren sowie relevante Themen aus eigener Initiative aufgreifen können. Mehrere Interviewpartner betonten zudem, dass ein wirksamer Klimarat nicht primär politische Positionen vertreten, sondern – ähnlich der Arbeitsweise des Weltklimarats (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) – wissenschaftlich fundierte Handlungsoptionen, Zielkonflikte, Wirksamkeiten und Umsetzungsprobleme transparent aufzeigen solle.

b. Rechtliche Ausgestaltung

- 109 Insgesamt sprechen die internationalen Vorgaben und politischen sowie rechtsvergleichenden Erfahrungen dafür, den sachlichen Auftrag eines zukünftigen Klimarats gesetzlich breit, dauerhaft und systemisch auszugestalten. Die gesetzliche Grundlage sollte den Auftrag des Klimarats nicht auf punktuelle wissenschaftliche Beratung oder die technische Erfassung von Emissionsdaten beschränken, sondern den gesamten klimapolitischen Steuerungskreislauf umfassen. Der Klimarat wäre gesetzlich als eigenständige Institution wissenschaftlicher Beratung, kontinuierlicher Evaluation und öffentlicher Rechenschaft auszugestalten.

- Sachlicher Geltungsbereich: Mitigation und Adaptation

- 110 Im Zentrum sollte zunächst der Bereich des Klimaschutzes («mitigation») stehen. Sowohl das Urteil des EGMR in *KlimaSeniorinnen* als auch das anschliessende Umsetzungsverfahren vor dem Ministerkomitee beziehen sich im Kontext eines allfälligen Klimarats primär auf die unzureichende Reduktion der THG-Emissionen sowie auf Defizite bei der Wirksamkeit staatlicher Klimaschutzmassnahmen.¹⁷³ Diese Schwerpunktsetzung erscheint sachlich naheliegend. Die Schweiz hat in der Vergangenheit wiederholt nationale Emissionsziele verfehlt;¹⁷⁴ gleichzeitig bestehen weiterhin erhebliche Differenzen hinsichtlich der wissenschaftlichen Herleitung nationaler Zielpfade, des verbleibenden THG-Budgets¹⁷⁵ sowie der tatsächlichen Wirksamkeit beschlossener Massnahmen.¹⁷⁶ Die gesetzliche Grundlage sollte den Klimarat deshalb ausdrücklich dazu ermächtigen, unter Bezugnahme auf das verbleibende globale, 1,5°C-kompatible THG-Budget wissenschaftlich fundierte nationale THG-Budgets zu erstellen und zu überprüfen sowie daraus abgeleitete nationale Zielpfade, staatliche Szenarien und Annahmen wissenschaftlich zu beurteilen. Dazu gehört auch die transparente Einordnung unterschiedlicher wissenschaftlicher Ansätze zur internationalen Lastenteilung (bspw. «fair share») unter Berücksichtigung historischer Emissionen, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und internationaler Verantwortung der Schweiz sowie des Grundsatzes gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortlichkeiten und jeweiliger Fähigkeiten.¹⁷⁷

¹⁷³ Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5 chapeau.

¹⁷⁴ Siehe oben III.4.a, Infobox 1.

¹⁷⁵ In der Literatur wird namentlich beanstandet, dass die Schweiz bislang kein wissenschaftsbasiertes nationales Treibhausgasbudget herleitet, das sich an physikalischen Belastungsgrenzen, dem 1,5°C-Ziel sowie Grundsätzen gerechter internationaler Lastenteilung orientiert. Stattdessen würden bestehende politische Zielpfade nachträglich als «CO₂-Budget» dargestellt, ohne dass deren Vereinbarkeit mit den Temperaturlimits des Pariser Übereinkommens sowie dem CBDR-RC-Grundsatz substantiiert ausgewiesen wäre. Siehe bspw. *Charlotte E. Blattner/Tobias Cadalbert/Corina Heri*, Zurückhaltung oder Aushöhlung? Präcedenzwirkung auf dem Prüfstand: Das Ministerkomitee des Europarats im Umsetzungsverfahren des *KlimaSeniorinnen*-Urteils, Institut für Justizforschung (IJF), Working Paper 1/2026.

¹⁷⁶ Siehe oben III.4.a, Infobox 1.

¹⁷⁷ Die Frage der internationalen Lastenteilung («fair share») bildete im Verfahren *KlimaSeniorinnen* einen zentralen Streitpunkt. Die Beschwerdeführerinnen machten geltend, die Vereinbarkeit schweizerischer Klimaziele mit Art. 8 EMRK müsse durch eine quantitative Bestimmung des schweizerischen «fair share» unter Berücksichtigung des Ziels, die Erderwärmung auf 1,5 Grad zu beschränken, des verbleibenden globalen CO₂-Budgets sowie der internationalen Verantwortung und Leistungsfähigkeit der Schweiz bestimmt werden. Dabei verwiesen sie insbesondere auf das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten (CBDR-RC) sowie «highest possible ambition» gemäss Art. 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 der Klimarahmenkonvention sowie Art. 2 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 3 und 4 des Pariser Übereinkommens. Der EGMR hielt fest, dass bei der Bestimmung nationaler Emissionspfade und CO₂-Budgets Gesichtspunkte der Fairness und der internationalen Lastenteilung zu berücksichtigen seien und verwies in diesem Zusammenhang auf den Pro-Kopf-Ansatz als möglichen Referenzmassstab (EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 569). Vgl. dazu *Cordelia Christiane Bähr*, *KlimaSeniorinnen*-Urteil: Menschenrechtliche Pflicht der Schweiz, ihren fairen Anteil am global verbleibenden CO₂-Budget zu quantifizieren, URP 2025 2, S. 114 ff. S. 118 f., wonach der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz vor dem EGMR vorbrachte, dass eine einfache Pro-Kopf-Aufteilung keine gültige Methode zur Bestimmung fairer staatlicher Anteile darstelle und der faire Beitrag vielmehr CBDR-RC, Gerechtigkeit, historische Verantwortung und Leistungsfähigkeit widerspiegeln müsse; dies., S. 120 f., wonach

- 111 Gleichzeitig erscheint fraglich, ob das gesetzliche Mandat ausschliesslich auf Mitigation beschränkt werden sollte. Die zunehmende Bedeutung von Anpassungsfragen («adaptation»),¹⁷⁸ sektorübergreifenden Klimarisiken sowie der Kohärenz zwischen Klima-, Energie-, Landwirtschafts-, Finanz- oder Infrastrukturpolitik¹⁷⁹ spricht dafür, den Auftrag weiter zu fassen. Die gesetzliche Grundlage sollte den sachlichen Zuständigkeitsbereich deshalb nicht auf Mitigation verengen, sondern ausdrücklich auch Anpassungsstrategien,

ein nationales CO₂-Budget die Grundlage der Klimastrategie bilden muss und nicht umgekehrt bestehende Zielpfade nachträglich als Budget ausgewiesen werden dürfen; dies., S. 125, wonach Staaten nachweisen müssen, dass sie über ein nationales CO₂-Budget als fairen Anteil am globalen Budget sowie über eine damit kompatible Klimastrategie verfügen. In dieselbe Richtung *Dennis van Berkel/Floris Tan/Joe Udell/April Williamson*, Quantifying a 1.5°C Fair Share Carbon Budget: Human Rights Obligations on Climate Change after *KlimaSeniorinnen*, German Law Journal 2026, S. 1 ff., S. 2, wonach Art. 8 EMRK Staaten verpflichtet, ihre Emissionsreduktionsziele auf die Quantifizierung eines «fair share»-basierten nationalen CO₂-Budgets im Verhältnis zum verbleibenden globalen 1,5°C-Budget zu stützen; dies., S. 10–15, zur Pflicht, nationale CO₂-Budgets nach Massgabe von CBDR-RC und Fairnessgrundsätzen zu quantifizieren, zur Unzulänglichkeit blosser Verweise auf NDCs oder Netto-Null-2050-Ziele sowie zur Bedeutung der vom EGMR herangezogenen Pro-Kopf-Berechnung als jedenfalls für die Schweiz noch überschrittener Referenz; dies., S. 18 f., wonach Staaten die Übereinstimmung ihres nationalen Budgets mit ihrem «fair share» darlegen und allfällige Lücken zwischen innerstaatlich machbaren Reduktionen und dem «fair share»-kompatiblen Budget wirksam kompensieren müssen. Ergänzend *Corina Heri*, Mattering in the Anthropocene: the ECtHR's Domesticating Framing of Climate Change, The International Journal of Human Rights 2025, S. 1 ff., S. 5–7 und 11 f., wonach das Urteil zwar menschenrechtliche Mindestanforderungen an Regulierung, Quantifizierung und Zwischenziele formuliert, zugleich aber durch seine «domesticating framing» stark auf innerstaatliche Rechteinhaber, innerstaatliche Entscheidungsprozesse und staatlich gewählte Methoden fokussiert bleibt und globale Equity- und Klimagerechtigkeitsfragen nur begrenzt aufnimmt. Gerade diese methodischen und normativen Anforderungen verdeutlichen den Bedarf nach einer institutionell abgesicherten wissenschaftlich-rechtlichen Aufarbeitung unterschiedlicher «fair share»-Ansätze und ihrer Konsequenzen für schweizerische Klimaziele.

¹⁷⁸ Die Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels («adaptation») wurde im internationalen Klimaregime gegenüber der Emissionsminderung («mitigation») lange vergleichsweise randständig behandelt, hat jedoch spätestens seit dem Pariser Übereinkommen erheblich an Bedeutung gewonnen. Dieses stellt Mitigation und Adaptation erstmals ausdrücklich gleichberechtigt nebeneinander und anerkennt Anpassung als integralen Bestandteil der langfristigen globalen Klimareaktion (vgl. insb. Art. 2 Abs. 1 lit. b sowie Art. 7 Abs. 1 und 4 des Pariser Übereinkommens; siehe dazu auch *Irene Suárez Pérez/Angela Churie Kallhauge*, Adaptation (Article 7), in: Daniel Klein/Maria Pia Carazo/Meinhard Doelle/Jane Bulmer/Andrew Higham (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary, Oxford 2017, S. 196 ff., S. 196 und 202. Heute ist weitgehend anerkannt, dass Mitigation und Adaptation keine gegenläufigen, sondern komplementäre und sich gegenseitig verstärkende Strategien darstellen: Je erfolgreicher Emissionsminderungen erfolgen, desto geringer fällt der zukünftige Anpassungsbedarf aus; umgekehrt steigen die Anforderungen an Anpassung und Resilienz mit zunehmender Erwärmung erheblich an (vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Inter-Relationships between Adaptation and Mitigation, in: R.J.T. Klein/S. Huq, F. Denton/T.E. Downing/R.G. Richels/J.B. Robinson/F.L. Toth (Hrsg.), Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge UK/New York NY 2022, S. 745 ff., S. 747. Vor diesem Hintergrund erscheint fraglich, ob das Mandat eines Klimarats sachgerecht von vornherein ausschliesslich auf Mitigation beschränkt werden sollte. Auch der EGMR beschränkt die positiven Schutzpflichten aus Art. 8 EMRK nicht auf Emissionsminderungen («mitigation»), sondern verlangt ausdrücklich auch wirksame Anpassungsmassnahmen («adaptation measures») zur Abfederung besonders schwerer oder unmittelbar drohender Folgen des Klimawandels. Diese Massnahmen müssten gestützt auf die «best available evidence» ausgestaltet und wirksam umgesetzt werden. Daraus lässt sich ableiten, dass sich ein institutionalisierter Klimarat auch mit Fragen der Anpassung, Resilienz und klimabezogenen Risikovorsorge befassen können sollte. Vgl. EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 552.

¹⁷⁹ Vgl. EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 418.

klimabezogene Risiken sowie die Kohärenz anderer Politikbereiche mit den langfristigen Klimazielen erfassen.¹⁸⁰

- 112 Das Mandat eines Klimarats sollte gesetzlich mindestens drei funktionale Kernbereiche ausdrücklich umfassen. Namentlich:

- Wissenschaftliche Beratung und unabhängige Expertise

- 113 Erstens sollte das Gesetz dem Klimarat eine eigenständige wissenschaftliche Beratungs- und Expertisefunktion ausdrücklich zuweisen. Der Klimarat sollte dazu verpflichtet werden, wissenschaftliche Grundlagen unabhängig aufzubereiten, nationale Emissionspfade und CO₂-Budgets zu erstellen bzw. zu analysieren sowie geplante klimapolitische Massnahmen *ex ante* auf ihre Wirksamkeit, ihre Vereinbarkeit mit nationalen Klimazielen und internationalen Klimaverpflichtungen, insbesondere den Temperaturlimits des Pariser Übereinkommens, sowie ihre langfristige Kohärenz zu überprüfen. Dazu gehört insbesondere die Befugnis, staatliche Modellierungen, Annahmen und Szenarien anhand der «best available science» kritisch zu evaluieren. Dabei sollte er auch Ambition und Fairness des schweizerischen Beitrags im globalen Kontext wissenschaftlich einordnen können. Die Aufgabe eines Klimarats erschöpft sich damit nicht in der Unterstützung bestehender Verwaltungspolitik, sondern umfasst ausdrücklich auch die unabhängige wissenschaftliche Überprüfung staatlicher Annahmen und Strategien.

- Monitoring, Evaluation und Frühwarnung

- 114 Zweitens sollte dem Klimarat eine eigenständige Monitoring-, Evaluations- und Accountability-Funktion gesetzlich zugewiesen werden. Der Gesetzgeber sollte den Begriff des «Monitorings» ausdrücklich definieren und klarstellen, dass darunter nicht die administrative Erhebung und Inventarisierung von Emissionsdaten – die weiterhin Aufgabe der zuständigen Bundesstellen bleibt –, sondern deren unabhängige wissenschaftliche Einordnung und Bewertung zu verstehen ist. Gemeint ist vielmehr eine fortlaufende wissenschaftliche Bewertung der Zielerreichung, der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen sowie der Kohärenz zwischen kurz-, mittel- und langfristigen nationalen Klimazielen und ihrer Vereinbarkeit mit den einschlägigen internationalen Klimaverpflichtungen und globalen Zielvorgaben. Die gesetzliche Aufgabenumschreibung sollte deshalb die laufende Überwachung nationaler

¹⁸⁰ So auch Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI), Klimawandel als Menschenrechtsfrage: Die Perspektive der Menschenrechte auf Klimaschutz und Klimaanpassung (Fribourg 2026), S. 19 ff., S. 27 ff., abrufbar unter https://www.isdh.ch/assets/2026_pdf/etudes-recherche/klima-und-menschenrechte/smri_studie.pdf (zuletzt besucht am 20. September 2026).

Zielpfade, die Identifikation von Zielabweichungen und strukturellen Vollzugsdefiziten sowie die Formulierung von Empfehlungen zur Nachsteuerung umfassen. Ebenso sollte gesetzlich vorgesehen werden, dass der Klimarat Frühwarnfunktionen («early warning») wahrnimmt und auf absehbare Zielverfehlungen oder unzureichende Massnahmen rechtzeitig aufmerksam machen muss.

- Öffentlichkeit, Transparenz und Kommunikation

- 115 Drittens sollte der Klimarat ausdrücklich über eine eigenständige Öffentlichkeits- und Transparenzfunktion verfügen.¹⁸¹ Gesetzlich abzusichern ist die eigenständige Publikationshoheit des Gremiums. Berichte, Stellungnahmen und Empfehlungen sollten ohne vorgängige inhaltliche Genehmigung durch Bundesrat, Departemente, die weitere Verwaltung oder gar die Bundesversammlung veröffentlicht werden können. Die gesetzliche Grundlage sollte dem Klimarat ausdrücklich das Recht einräumen, eigenständig Öffentlichkeit herzustellen, wissenschaftliche Erkenntnisse allgemeinverständlich aufzubereiten und aktiv mit Parlament, Medien, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit zu kommunizieren. Dazu gehört insbesondere, Methoden und wissenschaftliche Unsicherheiten offenzulegen und festgestellte Abweichungen von gesetzlichen oder politischen Klimazielen transparent zu kommunizieren. Institutionell wäre der Klimarat damit nicht bloss als internes Beratungsgremium der Verwaltung, sondern als eigenständige Schnittstelle zwischen Staat, Wissenschaft und Öffentlichkeit zu konzipieren.
- 116 Die internationale Praxis verdeutlicht die Bedeutung dieser Kommunikationsfunktion. Rechtsvergleichend zeigt sich, dass Klimaräte mit starker öffentlicher Sichtbarkeit – etwa das britische Climate Change Committee (CCC) oder das dänische *Klimarådet* – wesentlich zur Qualität des öffentlichen Diskurses beitragen und zugleich ein Gegengewicht gegenüber kurzfristigen politischen Interessen bilden können.¹⁸² Für die Schweiz kommt dieser Funktion besondere Bedeutung zu, nachdem die politische Reaktion auf das Urteil *KlimaSeniorinnen* teilweise erhebliche Kommunikations- und Vermittlungsdefizite erkennen liess.¹⁸³ Das Gesetz

¹⁸¹ Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI), Klimawandel als Menschenrechtsfrage: Die Perspektive der Menschenrechte auf Klimaschutz und Klimaanpassung (Fribourg 2026), S. 39, abrufbar unter <https://www.isdh.ch/assets/2026_pdf/etudes-recherche/klima-und-menschenrechte/smri_studie.pdf> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

¹⁸² *Averchenkova* (Anm. 22), S. 3.

¹⁸³ Die öffentliche und politische Diskussion rund um das Urteil *KlimaSeniorinnen* konzentrierte sich teilweise stark auf institutionelle und souveränitätsbezogene Fragen, während die materiellen Anforderungen des Gerichtshofs an wissenschaftsbasierte Klimagovernance und effektive Kontrollmechanismen vergleichsweise wenig thematisiert wurden. Dies verdeutlicht die Bedeutung institutionalisierter wissenschaftlicher Kommunikations- und Vermittlungsfunktionen im Klimabereich. In diese Richtung weisen auch neuere empirische Untersuchungen von *Lukas Fesenfeld/Laurie Durel/Leon Sistik*, *The Mass Public Effects of International Court Decisions*, TBP, abrufbar unter <<https://zenodo.org/records/22091568>> (zuletzt besucht am

sollte deshalb insbesondere eigenständige Publikationsrechte, eine unabhängige Kommunikationsinfrastruktur sowie die Befugnis zur proaktiven öffentlichen Kommunikation vorsehen.¹⁸⁴

- Eigeninitiativrecht und Informationszugang

- 117 Das Mandat des Klimarats sollte nicht ausschliesslich auf Anfragen von Bundesrat, Verwaltung oder Parlament beschränkt werden. Das Gesetz sollte dem Klimarat vielmehr ausdrücklich ein Eigeninitiativrecht einräumen. Der Klimarat muss Problemfelder, neue wissenschaftliche Entwicklungen oder strukturelle Defizite eigenständig aufgreifen sowie hierzu Berichte, Stellungnahmen und Empfehlungen veröffentlichen können. Gerade die vergleichende Literatur betont, dass die Wirksamkeit solcher Institutionen wesentlich davon abhängt, ob sie ihre Agenda zumindest teilweise selbst bestimmen können oder funktional auf blosse Auftragsarbeiten reduziert bleiben.¹⁸⁵
- 118 Schliesslich sollte das Gesetz einen eigenständigen Informationszugang des Klimarats absichern.¹⁸⁶ Ein wirksames Monitoring sowie eine ernsthafte Evaluation staatlicher Klimapolitik setzen voraus, dass der Klimarat Zugang zu den für seine Aufgaben notwendigen wissenschaftlichen Grundlagen, Daten, Modellierungen und administrativen Informationen erhält.¹⁸⁷ Ein solcher Informationszugang stellt eine funktionale Voraussetzung wirksamer Monitoring- und Evaluationskompetenzen dar.

8. Zeitliche Dimensionen: Dauerhaftigkeit, Kontinuität und Amtsdauer

a. Normative Anforderungen

- 119 Die zeitliche Ausgestaltung eines Klimarats ist für seine Wirksamkeit von zentraler Bedeutung. Aus der klimaschutzrechtlichen Logik des EGMR-Urteils in *KlimaSeniorinnen* folgt, dass

20. September 2026), wonach sachliche Information und wissenschaftlich fundierte Kommunikation über das Urteil dessen gesellschaftliche Akzeptanz und das Vertrauen in die Entscheidung signifikant erhöhen konnten.

¹⁸⁴ Dies in Abweichung von Art. 81^{ter} RVOV. Die Bestimmung hält fest, dass Kommissionen, deren Einsetzungsverfügung eine Kommunikation ohne vorgängige Rücksprache mit der zuständigen Behörde erlaubt, bei öffentlichen Informationen zu politischen Fragen die gebotene Zurückhaltung wahren müssen.

¹⁸⁵ Siehe oben IV.7.a.

¹⁸⁶ Der allgemeine Informationszugang nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGO, SR 152.3, vom 17. Dezember 2004) vermag einen solchen institutionellen Zugang nur teilweise zu ersetzen, da er primär auf individuelle Transparenzansprüche ausgerichtet ist und weder einen kontinuierlichen noch abgesicherten Zugang zu wissenschaftlichen Grundlagen, Modellierungen und verwaltungsinternen Bewertungsprozessen gewährleistet.

¹⁸⁷ Siehe etwa auch UK Climate Change Act 2008, § 39(3)(a) (Grossbritannien).

staatliche Klimapolitik nicht bloss punktuell ansetzen darf, sondern dauerhaft, kohärent und überprüfbar ausgestaltet sein muss.¹⁸⁸ Der Gerichtshof betont die langfristige Effektivität staatlicher Klimaschutzmassnahmen sowie deren fortlaufende Aktualisierung.¹⁸⁹ Ein Klimarat kann vor diesem Hintergrund nicht als bloss temporäres, projektbezogenes oder *ad hoc* eingesetztes Beratungsgremium konzipiert werden. Vielmehr bedarf es einer dauerhaften institutionellen Verankerung, welche eine kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung der Klimapolitik über Legislaturperioden und Regierungswechsel hinweg gewährleistet. Das Umsetzungsverfahren bestätigt dies. Wenn dort die Sicherstellung einer «effective and efficient implementation»¹⁹⁰ sowie die laufende Aktualisierung der Massnahmen hervorgehoben werden, setzt dies institutionelle Strukturen voraus, die nicht nur periodisch oder einmalig Empfehlungen abgeben, sondern die Umsetzung staatlicher Klimapolitik fortlaufend und dauerhaft beobachten, bewerten und begleiten. Die klimarechtlichen Anforderungen betreffen Zeithorizonte von Jahrzehnten. Entsprechend muss auch das beratende und überprüfende Gremium über eine gewisse zeitliche Stabilität verfügen.

- 120 Auch die Pariser Prinzipien und ihre Konkretisierung durch GANHRI sprechen für eine solche zeitliche Stabilität. Sie verlangen für die Mitglieder unabhängiger Institutionen ein stabiles Mandat und betonen dabei, dass eine feste Amtsdauer wesentlich ist, um Kontinuität, Unabhängigkeit und institutionelle Handlungsfähigkeit zu sichern.¹⁹¹ Für einen Klimarat erscheinen innerhalb dieser Bandbreite eher längere Amtszeiten (bspw. von fünf bis sieben Jahren) sachgerecht. Sie ermöglichen eine gewisse Entkopplung von kurzfristigen politischen Zyklen und tragen der Langfristigkeit klimapolitischer Steuerungs- und Evaluationsprozesse Rechnung. Eine solche zeitliche Absicherung ist dabei nicht nur für den Bestand und die Kontinuität des Gremiums als Institution von Bedeutung, sondern ebenso für die unabhängige Stellung seiner einzelnen Mitglieder: Wer seine Funktion nur kurzfristig oder jederzeit widerrufbar ausübt, kann kaum dieselbe fachliche und institutionelle Unabhängigkeit entfalten wie ein Mitglied mit rechtlich abgesicherter Amtsdauer.¹⁹²
- 121 Das Gutachten von Dr. Averchenkova bestätigt diese Stossrichtung. Klimaberatungsgremien dienen gerade dazu, die Spannung zwischen kurzfristigen politischen Entscheidungszyklen und langfristigen Klimazielen zu überbrücken.¹⁹³ Ihre Funktion besteht nicht zuletzt darin, klimapolitische Kontinuität über Regierungswechsel hinweg sicherzustellen und langfristige

¹⁸⁸ So implizit EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), §§ 538(b), 539(c).

¹⁸⁹ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), §§ 538(b), 539(c).

¹⁹⁰ Ministers' Deputies, Entscheidung CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3.

¹⁹¹ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Composition and guarantees of independence and pluralism, Ziff. 3; GANHRI (Anm. 43), S. 35.

¹⁹² Als bewährte Praxis wird eine Amtszeit von mehreren Jahren hervorgehoben: GANHRI (Anm. 43), S. 35.

¹⁹³ *Averchenkova* (Anm. 22), S. 10, 12.

Zielpfade gegen kurzfristige politische Opportunitäten sichtbar zu machen.¹⁹⁴ Entsprechend werden solche Gremien regelmässig als permanente Institutionen ausgestaltet. Feste Mandatszeiten und gestaffelte Erneuerungen der Mitglieder («staggered terms») sichern zugleich die Unabhängigkeit des Gremiums und sein institutionelles Gedächtnis.¹⁹⁵

- 122 Diese Anforderungen decken sich mit den Erfahrungen aus dem OcCC. Die Interviewpartner legen nahe, dass ein künftiger Klimarat permanent und nicht bloss projekt- oder vertragsweise eingerichtet werden sollte. Mehrfach wurde kritisiert, dass das OcCC zuletzt durch die kurzen Laufzeiten der mit dem UVEK bzw. dem BAFU abgeschlossenen Mandatsverträge institutionell geschwächt worden sei; genannt wurden insbesondere der Übergang von längeren zu zweijährigen Mandaten und der damit verbundene Verlust an Kontinuität. Mehrere Gesprächspartner hoben hervor, Klimapolitik sei keine punktuelle Aufgabe, sondern betreffe eine Dauerkrise, die eine permanente Struktur und die Sicherung institutionellen Wissens voraussetze. Als konkrete Ausgestaltung wurden mehrjährige Amtszeiten und eine gestaffelte Erneuerung der Mitglieder vorgeschlagen; ein Interviewpartner nannte etwa eine vierjährige Amtsdauer mit ein- bis zweimaliger Wiederwahlmöglichkeit als sinnvolles Modell.

b. Rechtliche Ausgestaltung

- 123 Für die rechtliche Ausgestaltung bildet das geltende Recht bezüglich der ausserparlamentarischen Kommissionen den naheliegenden Ausgangspunkt. Nach Art. 57c Abs. 3 RVOG werden die Mitglieder ständiger Kommissionen grundsätzlich auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt, die regelmässig mit der Legislaturperiode des Nationalrates zusammenfällt.¹⁹⁶ Für jede neue Amtsdauer, d.h. alle vier Jahre, führt der Bundesrat gemäss Art. 57d RVOG Gesamterneuerungswahlen durch.¹⁹⁷ Es gilt grundsätzlich eine Amtszeitbeschränkung von 12 Jahren, wobei in begründeten Einzelfällen eine Verlängerung auf maximal 16 Jahre möglich ist.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Averchenkova (Anm. 22), S. 2, 12; Alina Averchenkova/Lara Lazaro, *The Design of An Independent Expert Advisory Mechanism under the European Climate Law: What Are the Options?* London 2020, S. 4.

¹⁹⁵ Averchenkova (Anm. 22), S. 12. Ebenso Geraldine Tallon/Sharon Turner/Halldór Thorgeirsson, *Independent Evaluation of the Climate Change Advisory Council (of Ireland)*, December 2020, S. 20, abrufbar unter <<https://www.climatecouncil.ie/aboutthecouncil/governance/independentevaluation/Independent%20Evaluation%20of%20the%20Climate%20Change%20Advisory%20Council%20web.pdf>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

¹⁹⁶ Art. 8g Abs. 1 RVOV Satz 2.

¹⁹⁷ So auch Art. 8h RVOV.

¹⁹⁸ Art. 8i Abs. 1 und 2 RVOV. Zuvor galten die 16 Jahre als Standard. Der Bundesrat verwies in seiner Stellungnahme zur Empfehlung Aeby ausdrücklich darauf, dass die Senkung der maximalen Amtsdauer von 16 auf 12 Jahre die Rotation erhöhen und dadurch die Vertretung von Frauen und jüngeren Generationen verbessern solle: Stellungnahme des Bundesrates vom 9. September 1998 zur Empfehlung (98.3313) Aeby vom 25. Juni 1998, AB 1998 S. 1133. Keine Amtszeitbeschränkung gilt für Bundesangestellte, deren Mitgliedschaft für die

- 124 Diese Vorgaben sind für einen Klimarat nur teilweise zu übernehmen. Es sprechen gute Gründe für eine Amtszeitbeschränkung der einzelnen Mitglieder. Diese verhindert Verfestigungen, erleichtert personelle Erneuerung und trägt zur Innovationsfähigkeit des Gremiums bei. Im Grundsatz können daher die Standardregeln nach RVOG und Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) problemlos für den Klimarat übernommen werden: Amtsdauer von 4 Jahren mit Erneuerungsmöglichkeit bis zu 12 Jahren, ausnahmsweise 16 Jahre.
- 125 Anders zu beurteilen ist jedoch die in Art. 57d RVOG als Default vorgesehene Logik einer vollständigen periodischen Neubestellung des gesamten Gremiums. Sie ist für einen Klimarat in zweifacher Hinsicht problematisch: zum einen als Modell vollständiger personeller Neubestellung, zum anderen als Ausdruck eines Kommissionsverständnisses, wonach Bestand und Notwendigkeit ausserparlamentarischer Kommissionen periodisch überprüft werden.
- 126 Zu Letzterem: Die Gesamterneuerungswahlen nach Art. 57d RVOG sind Teil einer Ordnung, in der ausserparlamentarische Kommissionen restriktiv und selektiv eingesetzt und periodisch auf ihre Notwendigkeit überprüft werden.¹⁹⁹ Die Aufgabe eines Klimarats besteht allerdings nicht in einer situativ disponiblen Beratung des Bundesrates, sondern in der dauerhaften, unabhängigen Begleitung einer langfristigen staatlichen Querschnittsaufgabe. Die gesetzliche Grundlage sollte deshalb sicherstellen, dass der Klimarat nicht im Rahmen der allgemeinen periodischen Überprüfung ausserparlamentarischer Kommissionen in seinem Bestand oder seinem Kernauftrag gefährdet wird. Dies wirft zugleich ein Unabhängigkeitsproblem auf: Ein Klimarat, der die Klimapolitik des Bundes kritisch beobachtet, bewertet und öffentlich einordnet, sollte in seiner institutionellen Existenz nicht vollständig von einem einzelnen politischen Organ, insbesondere der Exekutive, abhängig sein, dessen Politik er fachlich begleitet. Eine vollständige Loslösung von den demokratisch legitimierten Staatsorganen ist freilich weder möglich noch angezeigt: Der Klimarat begleitet auch die Klimapolitik des Gesetzgebers, der zugleich über seine gesetzliche Grundlage und wesentliche institutionelle Rahmenbedingungen entscheidet. Erforderlich sind daher vielmehr institutionelle Sicherungen, welche einseitige Abhängigkeiten begrenzen und verhindern, dass unbequeme Stellungnahmen über Fortführung, Zusammensetzung oder Ausstattung des Gremiums mittelbar sanktioniert werden können.²⁰⁰ Die gesetzliche Verankerung sollte deshalb die Beständigkeit und den

Aufgabenerfüllung erforderlich ist oder in einem anderen Erlass zwingend vorgeschrieben wird (Art. 8i Abs. 3 RVOV).

¹⁹⁹ Thomas Sägger, in: Thomas Sägger (Hrsg.), *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG* vom 21. März 1997, 2. Aufl., Bern 2022, Art. 57d N 1.

²⁰⁰ Daran ändert auch der Vergleich mit Behördenkommissionen wie der ElCom nichts. Zwar werden die Mitglieder der ElCom nach Art. 21 Abs. 1 StromVG durch den Bundesrat gewählt. Diese Lösung steht jedoch in einem anderen institutionellen Kontext: Die ElCom verfügt über hoheitliche Entscheidungsbefugnisse und ihre Unabhängigkeit wird gesetzlich ausdrücklich abgesichert; namentlich untersteht sie in ihren Entscheiden keinen Weisungen von Bundesrat und Departement (Art. 21 Abs. 2 StromVG). Bei einem Klimarat als Verwaltungskommission liegt die Problematik anders. Gerade weil er keine verbindliche Entscheidungsbefugnis hat,

Kernauftrag des Klimarats besonders absichern; hierfür erscheint eine von der allgemeinen Ordnung nach Art. 57d RVOG abweichende Regelung angezeigt.

- 127 Zu Ersterem: Ein Klimarat unterscheidet sich von vielen ausserparlamentarischen Kommissionen dadurch, dass seine Aufgabe nicht in punktueller Beratung zu einzelnen Sachfragen besteht, sondern in der dauerhaften wissenschaftlichen Begleitung einer langfristigen staatlichen Querschnittsaufgabe. Gerade deshalb darf seine Zusammensetzung nicht periodisch vollständig neu bestimmt werden. Der Klimarat muss in der Lage sein, langfristige Zielpfade, Emissionsbudgets, Szenarien, Indikatoren und Umsetzungsdefizite über mehrere Perioden hinweg nach nachvollziehbaren und konsistenten Massstäben zu beurteilen. Vergleichende Studien über Kommissionen zeigen, dass deren Wirksamkeit wesentlich von ihrer Fähigkeit abhängt, Wissen, Daten und Verhandlungsergebnisse über verschiedene Kommissionsphasen hinweg zu akkumulieren und in den politischen Prozess einzuspeisen. Entscheidend ist danach ein «institutionalized learning»,²⁰¹ also die institutionalisierte Verstetigung und Weitergabe von Expertise und Erfahrung.
- 128 Vorzugswürdig erscheint daher ein Modell, das zwischen der Beständigkeit der Institution und der Erneuerung ihrer Mitglieder unterscheidet.²⁰² Der Klimarat sollte als permanente Institution gesetzlich verankert werden; die einzelnen Mitglieder sollten hingegen über feste, aber zeitlich begrenzte Amtszeiten verfügen, wobei die Erneuerung gestaffelt erfolgt, sodass jeweils nur ein Teil der Mitglieder ersetzt wird. Ergänzend braucht es ein fachlich ausgewiesenes, dauerhaftes Sekretariat mit ausdrücklicher Dokumentations-, Archivierungs- und Übergabefunktion.²⁰³ Ein solches Modell entspricht auch rechtsvergleichenden Erfahrungen. Klimabeiräte im

sondern seine Wirkung primär über wissenschaftliche Bewertung, öffentliche Einordnung und politische Rechenschaftserzeugung entfaltet, ist seine Unabhängigkeit besonders verletzlich. Seine Autorität beruht auf institutioneller Distanz, fachlicher Glaubwürdigkeit und der Möglichkeit, auch staatliche Untätigkeit, Zielverfehlungen oder unzureichende Massnahmen offen zu benennen. Im Klimarecht ist diese Funktion besonders sensibel, weil klimapolitische Unterlassungen und Verzögerungen selbst Gegenstand der Kontrolle sind und Klimapolitik zugleich stark politisiert ist. Würde der Bundesrat die Mitglieder eines solchen Gremiums allein wählen, bestünde in besonderem Mass der Eindruck oder die Gefahr, dass gerade jene Exekutive, deren Klimapolitik der Klimarat kritisch begleiten soll, über Zusammensetzung und damit mittelbar über die kritische Kapazität des Gremiums entscheidet. Für einen Klimarat spricht deshalb mehr als bei klassischen Behördenkommissionen dafür, das Wahlverfahren parlamentarisch, pluralistisch oder jedenfalls exekutivunabhängig auszugestalten.

²⁰¹ Patrik Marier, The Power of Institutionalized Learning: The Uses and Practices of Commissions to Generate Policy Change, *Journal of European Public Policy* 2020 16(8), S. 1204 ff.

²⁰² Ebenso Averchenkova/Lazaro (Anm. 194), S. 4.

²⁰³ Siehe auch Art. 8i^{bis} RVOV.

Vereinigten Königreich,²⁰⁴ auf Ebene der Europäischen Union (EU)²⁰⁵ und in Dänemark²⁰⁶ kennen keine vollständige periodische Neubestellung des gesamten Gremiums, sondern arbeiten mit festen Mandaten und gestaffelten Erneuerungen. Dadurch bleibt institutionelles Wissen erhalten, ohne dass die Mitgliedschaft dauerhaft verfestigt wird.

9. Expertise, Zusammensetzung und Wahl

a. Normative Anforderungen

- 129 Die Anforderungen an Expertise, Zusammensetzung und Wahl eines Klimarats sind aus dessen Funktion abzuleiten. Soll der Klimarat die Klimapolitik des Bundes wissenschaftlich begleiten, evaluieren und öffentlich einordnen, muss seine Zusammensetzung gewährleisten, dass er über die dafür notwendige fachliche Breite, Autorität und Unabhängigkeit verfügt. Die vom EGMR in *KlimaSeniorinnen* betonte Notwendigkeit einer wissenschaftlich fundierten klimapolitischen Entscheidungsgrundlage²⁰⁷ wirkt insofern auf die institutionelle Ausgestaltung zurück: Ein Gremium, das Zielerreichung, Wirksamkeit und Kohärenz staatlicher Klimapolitik beurteilen soll, muss selbst so zusammengesetzt sein, dass seine Einschätzungen wissenschaftlich belastbar, interdisziplinär abgestützt und institutionell glaubwürdig sind.
- 130 Für die Schweiz (resp. jedes Mitglied des Europarats) kommt hinzu, dass ein Klimarat im Kontext des *KlimaSeniorinnen*-Urteils nicht als Klimarat schlechthin verstanden werden kann. Seine Funktion wäre spezifisch dadurch geprägt, dass er auch zur dauerhaften, kohärenten und überprüfbaren Einhaltung der aus der EMRK fließenden staatlichen Schutzpflichten beitragen soll. Die menschenrechtlichen Anforderungen bilden damit einen materiellen Bezugsrahmen für die laufende Bewertung der Klimapolitik. Zu prüfen sind namentlich die Vereinbarkeit nationaler Massnahmen mit den vom EGMR formulierten Anforderungen an Zielpfade, CO₂-Budgets, Zwischenziele, Monitoring, Nachsteuerung und verfahrensrechtliche Garantien.²⁰⁸ Die *Notes on the Agenda* des Ministerkomitees halten fest, dass der effektive Schutz von Einzelpersonen vor den schwerwiegenden Folgen des Klimawandels eine «Rechtspflicht nach der EMRK und nach allgemeinem Völkerrecht» darstellt, deren Erfüllung «robuster

²⁰⁴ Framework Document of the UK Climate Change Committee, Januar 2024, Ziff. 9.7, abrufbar unter <<https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2024/01/CCC-Framework-Document-January-2024.pdf>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

²⁰⁵ Art. 10a Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 401/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Europäische Umweltagentur und das Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (kodifizierte Fassung) (ABl. L 126 vom 21.5.2009, S. 13).

²⁰⁶ Art. 10 Abs. 6 Danish Climate Act, Act No. 965 of 26.06.2020 (Dänemark).

²⁰⁷ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 539(c).

²⁰⁸ Insbesondere die Kriterien in EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), §§ 544-550.

Sicherheitsmechanismen auf nationaler Ebene» bedarf.²⁰⁹ Aus dem im Umsetzungsverfahren betonten «capacity and authority» sowie aus dem Verweis auf «good practices of other member states»²¹⁰ folgt zudem, dass ein solches Gremium über eine Zusammensetzung verfügen muss, die seine fachliche Autorität praktisch trägt – darauf wird sogleich näher einzugehen sein.

- 131 Die Pariser Prinzipien und deren Konkretisierung durch GANHRI sprechen für eine pluralistische, fachlich breite und zugleich unabhängige Zusammensetzung.²¹¹ Genannt werden namentlich NGOs, Gewerkschaften, Berufsverbände, ethische Expertise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige, das Parlament sowie Vertreterinnen und Vertreter der Regierung; Letztere allerdings nur in beratender Funktion.²¹² GANHRI betont ergänzend die Bedeutung eines transparenten, merit-basierten Auswahlprozesses mit öffentlicher Ausschreibung, objektiven Kriterien und breiter Beteiligung.²¹³ Für einen Klimarat folgt daraus, dass fachliche Qualifikation, Unabhängigkeit und disziplinäre Breite gesetzlich oder zumindest verfahrensrechtlich abgesichert werden sollten.
- 132 In ihrem Gutachten hebt Dr. Averchenkova hervor, dass die Effektivität von Klimaräten wesentlich von der Qualität und Breite der Expertise ihrer Mitglieder abhängt. Funktionierende Modelle setzen deshalb auf multidisziplinäre Zusammensetzungen und transparente, merit-basierte Auswahlverfahren, welche politische Einflussnahme minimieren.²¹⁴ Die Kombination unterschiedlicher Disziplinen erlaubt es, klimapolitische Massnahmen nicht nur im Hinblick auf ihre naturwissenschaftliche Plausibilität, sondern auch auf ihre ökonomischen, sozialen, politischen und rechtlichen Voraussetzungen und Wirkungen vorzuschlagen und zu beurteilen.²¹⁵
- 133 Weitere Literatur weist ausserdem darauf hin, dass die Wirkung eines Klimarats nicht allein von der formalen Expertise seiner Mitglieder abhängt. Ein rein akademisch zusammengesetztes Gremium kann trotz hoher fachlicher Qualität Gefahr laufen, ausserhalb des Wissenschaftsbetriebs nur begrenzte Akzeptanz zu finden, wenn ihm die relationale Nähe zu relevanten Akteursgruppen – namentlich Parlament, Verwaltung, Zivilgesellschaft und betroffenen Sektoren – fehlt.²¹⁶ Zusammensetzung und Arbeitsweise eines Klimarats müssen

²⁰⁹ Ministers' Deputies, Anmerkungen zur Tagesordnung CM/Notes/1537/H46-37 (Anm. 41), S. 8.

²¹⁰ Ministers' Deputies, Entscheid CM/Del/Dec(2025)1537/H46-37 (Anm. 8), Ziff. 5.3; Ministers' Deputies, Anmerkungen zur Tagesordnung CM/Notes/1537/H46-37 (Anm. 41), S. 8.

²¹¹ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Composition and guarantees of independence and pluralism, Ziff. 1; GANHRI (Anm. 43), S. 20-21, 22-23.

²¹² GANHRI (Anm. 43), S. 24.

²¹³ GANHRI (Anm. 43), S. 22.

²¹⁴ Averchenkova (Anm. 22), S. 1, 7-9, 12-13.

²¹⁵ Averchenkova (Anm. 22), S. 8-9.

²¹⁶ Cirkovic/Pedersen (Anm. 92), S. 604.

daher nicht nur wissenschaftliche Exzellenz, sondern auch institutionelle Anschlussfähigkeit gewährleisten.

- 134 Die Erfahrungen mit dem OcCC weisen in dieselbe Richtung, zeigen aber zugleich den Weiterentwicklungsbedarf auf. In den Interviews wurde die wissenschaftliche und regionale Breite des früheren Gremiums grundsätzlich positiv gewürdigt. Repräsentiert waren namentlich die Klimawissenschaften, Risiken, Naturgefahren, Verhaltensökonomie, Politikwissenschaft, Ökonomie, Anpassung und Hydrologie.²¹⁷ Allerdings wurde mehrfach betont, dass geistes- und humanwissenschaftliche, rechtswissenschaftliche und menschenrechtliche Perspektiven nicht (ausreichend) verankert waren. Hier besteht deutlicher Erweiterungsbedarf.
- 135 Dies folgt aus der veränderten Funktion eines künftig zu schaffenden Klimarats. Seine Aufgabe bestünde nicht allein darin, klimawissenschaftliche Erkenntnisse bereitzustellen oder Emissionsentwicklungen nachzuzeichnen.²¹⁸ Er hätte vielmehr zu beurteilen, ob die schweizerische Klimapolitik kohärent, wirksam, rechtlich hinreichend und gesellschaftlich tragfähig ausgestaltet ist. Gegenstand seiner Arbeit wären damit nicht nur Zielpfade, Emissionsbudgets und Szenarien, sondern auch Transformationspfade, sektorale Massnahmen, Verteilungswirkungen, politische Steuerungsprobleme, Vollzugsdefizite, Akzeptanzfragen und grund- bzw. menschenrechtliche Anforderungen. Ob ein Massnahmenpaket wirksam, sozial tragfähig, rechtlich ausreichend und politisch implementierbar ist, ist multidisziplinär aus Sicht von Ökonomie, Politikwissenschaft, Soziologie, Verhaltenswissenschaften, Rechtswissenschaft sowie geistes- bzw. humanwissenschaftlicher Expertise zu beurteilen. Und gerade weil der institutionelle Anstoss für einen Klimarat wesentlich durch das *KlimaSeniorinnen*-Urteil geprägt ist, darf auch die menschenrechtliche Perspektive nicht nur punktuell beigezogen werden, sondern muss dauerhaft im Gremium vertreten sein.
- 136 Die Zusammensetzung sollte dabei wissenschaftlich geprägt bleiben. Die Interviews befürworten eine Einbindung von Perspektiven aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft im Rahmen der Arbeit des Klimarats, etwa durch Anhörungen, Konsultationen oder thematische Arbeitsformate. Eine formelle Mitgliedschaft solcher Akteure wurde demgegenüber überwiegend zurückhaltend beurteilt. Der Klimarat soll danach kein Interessen- oder Verhandlungsgremium sein, sondern ein unabhängiges wissenschaftliches Expertengremium, das externe Perspektiven transparent und strukturiert aufnehmen kann, ohne seine fachliche Rolle zu verlieren.
- 137 Besonders deutlich wurde dies mit Blick auf die Verwaltung. Stimmberechtigte Verwaltungssitze wurden in den Interviews überwiegend abgelehnt. Die exekutivnahe Prägung

²¹⁷ OcCC, Internes Arbeitspapier: Wissenschaftliche Klimaberatung für das UVEK – Zukunft, 1. Dezember 2020, S. 3.

²¹⁸ Der Klarheit und Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen – wie bereits oben ausgeführt –, dass das Treibhausgasinventar in jedem Fall weiterhin von der Verwaltung erstellt würde.

des OcCC – insbesondere aufgrund der Berufung durch die Verwaltung und faktischer Abhängigkeiten bei Mandat, Ressourcen und Publikation – wurde als zentrale Schwäche des bisherigen Modells beschrieben. Für einen künftigen Klimarat kommt daher allenfalls eine nicht stimmberechtigte Anbindung einzelner Verwaltungsstellen in Betracht, soweit sie dem Informationsfluss und der Koordination dient. Eine darüberhinausgehende Mitwirkungsbefugnis wäre mit der institutionellen Unabhängigkeit eines Klimarats kaum vereinbar.

- 138 Was die Wahl einzelner Mitglieder betrifft, sprechen die Interviews klar für ein transparentes, wissenschaftsadäquates und reputationsbasiertes Auswahlverfahren. Mehrfach wurde betont, dass die Mitglieder aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation und wissenschaftlichen Autorität ausgewählt werden sollten, vergleichbar mit wissenschaftlichen Selektionsprozessen oder Standards, wie sie etwa aus Verfahren des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) bekannt sind. Massgeblich wären danach insbesondere ausgewiesene Expertise, disziplinäre Ergänzung, persönliche Unabhängigkeit sowie die Fähigkeit, über das eigene Fachgebiet hinaus an einer integrierten klimapolitischen Bewertung mitzuwirken. Auch ein parlamentarischer Anschluss wurde diskutiert; dieser erscheint insgesamt eher als Brücken- oder Beobachterfunktion sinnvoll, nicht als parteipolitische Repräsentation im Gremium selbst.

b. Rechtliche Ausgestaltung

- 139 Die fachlichen Anforderungen an die Mitglieder des Klimarats sowie die wesentlichen Vorgaben zu seiner Zusammensetzung sind auf Gesetzesstufe zu regeln. Dies gilt insbesondere für die Sicherstellung einer interdisziplinären Zusammensetzung sowie für die Festlegung von Unvereinbarkeiten, namentlich im Hinblick auf Tätigkeiten innerhalb der zentralen Bundesverwaltung. Die Unvereinbarkeitsregelung sollte sich jedoch auf Funktionen in der Zentralverwaltung beschränken und nicht auf Mitarbeitende ausgelagerter Verwaltungseinheiten erstrecken. Andernfalls wären beispielsweise Angehörige des ETH-Bereichs von einer Mitgliedschaft ausgeschlossen, obwohl sie wohl über eine für die Aufgabenerfüllung des Klimarats besonders relevante wissenschaftliche Expertise verfügen.

- Grundsatz: gesetzlich definiertes Kompetenzprofil

- 140 Die Zusammensetzung eines Klimarats betrifft nicht bloss eine organisatorische Nebenfrage, sondern die Funktionsfähigkeit des Gremiums selbst. Die gesetzliche Grundlage sollte daher ein Kompetenzprofil festlegen, das die für die Beurteilung moderner Klimapolitik erforderlichen Wissensbereiche abbildet. Dieses Anforderungsprofil ist funktional zu

bestimmen: Ausgangspunkt ist die Aufgabe, die schweizerische Klimapolitik wissenschaftlich zu begleiten, ihre Zielerreichung und Wirksamkeit zu evaluieren, ihre Vereinbarkeit mit den Klimaschutzrechtlichen Anforderungen zu prüfen und die Ergebnisse öffentlich einzuordnen.²¹⁹

- 141 Das Gremium muss insgesamt über jene Expertise verfügen, die erforderlich ist, um Zielpfade, THG-Budgets, Szenarien, Massnahmenwirkungen, Umsetzungsdefizite, soziale und ökologische Folgen, sektorale Transformationspfade und rechtliche Anforderungen kohärent zu beurteilen. Massgeblich ist dabei die Gesamtschau: Nicht jedes Fachgebiet muss zwingend durch einen eigenen Sitz abgebildet werden; die Mitglieder des Klimarats müssen zusammengenommen aber die notwendige Mindestbandbreite an Expertise sicherstellen. Dieses Verständnis entspricht auch rechtsvergleichenden Modellen, namentlich dem britischen Climate Change Committee (CCC),²²⁰ dem European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESABCC)²²¹ sowie dem dänischen *Klimarådet*,²²² die ihre Zusammensetzung jeweils an der Breite der für Klimapolitik relevanten Fachkenntnisse ausrichten. Für den Schweizer Klimarat sollte Expertise insbesondere in folgenden Bereichen vertreten sein:
- 142 *Die Naturwissenschaften:* Benötigt werden vertiefte Kenntnisse der Klimawissenschaften im engeren Sinne, der Emissionsentwicklung, Klimamodellierung, THG-Inventare, THG-Budgets und Klimaszenarien. Diese Expertise bildet die Grundlage jeder Bewertung nationaler Reduktionsziele und ihrer Vereinbarkeit mit wissenschaftlichen Erkenntnissen. Hinzu treten Klimafolgen-, Risiko- und Anpassungsforschung, namentlich Hydrologie, Glaziologie, Naturgefahren, Ökologie und Landnutzung. Für die Schweiz hat diese Dimension aufgrund der besonderen Betroffenheit des Alpenraums und der Bedeutung von Anpassungs- und Vorsorgemassnahmen grosses Gewicht.
- 143 *Die Gesundheitswissenschaften:* Diese Perspektive ist im schweizerischen Kontext besonders wichtig, weil das *KlimaSeniorinnen*-Urteil den Schutz vulnerabler Personen vor schwerwiegenden Risiken und Folgen des Klimawandels in den Mittelpunkt stellt.²²³ Klimasensible Krankheits- und Mortalitätsmuster, Hitzebelastung, Luftqualität, psychische

²¹⁹ Siehe dazu oben IV.7.

²²⁰ Alina Averchenkova/Sam Fankhauser/Jared Finnegan, *The Role of Independent Bodies in Governance: The UK's Climate Change Committee*, London 2018, S. 9.

²²¹ Art. 10a Abs. 3 lit. c Verordnung (EG) Nr. 401/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Europäische Umweltagentur und das Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (kodifizierte Fassung) (ABl. L 126 vom 21.5.2009, S. 13).

²²² Art. 10 Abs. 3 Danish Climate Act, Act No. 965 of 26.06.2020 (Dänemark).

²²³ So auch Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI), *Klimawandel als Menschenrechtsfrage: Die Perspektive der Menschenrechte auf Klimaschutz und Klimaanpassung* (Fribourg 2026), S. 27 ff., abrufbar unter <https://www.isdh.ch/assets/2026_pdf/etudes-recherche/klima-und-menschenrechte/smri_studie.pdf> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

Belastungen und gesundheitliche Ungleichheiten sind integraler Teil der menschenrechtlich relevanten Schutzdimension.

- 144 *Die Klimapolitik- und Governanceforschung:* Eine zentrale Rolle kommt der spezifischen klimapolitischen Expertise zu. Klimapolitik betrifft die Ausgestaltung von Zielarchitekturen, Instrumentenmix, sektoralen Massnahmen, institutioneller Koordination, Vollzug und Politikevaluation. Gerade weil ein Klimarat die Kohärenz und Wirksamkeit der Klimapolitik als Ganzes zu beurteilen hat, muss diese Expertise im Gremium vertreten sein.
- 145 *Die Sozial- und Verhaltenswissenschaften:* Die Wirkung klimapolitischer Massnahmen hängt wesentlich davon ab, ob sie gesellschaftlich verstanden, akzeptiert, umgesetzt und gerecht ausgestaltet werden können. Fragen von Verhalten, Kommunikation, Akzeptanz, sozialer Ungleichheit, institutionellem Vertrauen und demokratischer Vermittlung gehören deshalb zur klimapolitischen Bewertung selbst. Diese Expertise ist ausserdem zentral, weil Klimapolitik heute nicht mehr nur technische Emissionssteuerung, sondern gesellschaftliche Transformationspolitik ist.²²⁴
- 146 *Sektorale Transformations- und Anpassungsexpertise:* Der Klimarat muss Massnahmen mit Blick auf die tatsächlich betroffenen Sektoren beurteilen können. Erforderlich sind insbesondere Kenntnisse über Energie, Verkehr, Gebäude, Industrie, Landwirtschaft, Finanzflüsse, Gesundheit und Anpassung. Diese Expertise kann teilweise im Gremium selbst vertreten und für spezifische Fragen über Fachpanels, Arbeitsgruppen, Anhörungen oder thematische Beizüge ergänzt werden.
- 147 *Die weiteren Geistes- und Humanwissenschaften:* Sie sind insbesondere für Fragen von Ethik, intergenerationeller Gerechtigkeit, Umgang mit Risiken, Verantwortungsverteilung, gesellschaftlicher Transformation und demokratischer Legitimation relevant.²²⁵ Klimapolitik betrifft grundlegende Entscheidungen über Zukunftsverantwortung, Lastenverteilung und Lebensweisen – Dimensionen, die sich weder rein naturwissenschaftlich noch rein ökonomisch erfassen lassen.
- 148 *Die Ökonomie:* Klimapolitik berührt Investitionen, Kosten, Anreizstrukturen, Verteilungswirkungen, sektorale Transformationspfade und makroökonomische Rahmenbedingungen. Ein Klimarat muss beurteilen können, ob klimapolitische Instrumente ökonomisch tragfähig ausgestaltet sind, ob sie wirksame Anreize setzen und welche sozialen oder sektoralen

²²⁴ Siehe dazu auch Alexandra Buylova/Gunilla Reischl/Malin Wolters, Diversifying Climate Policy Advice: Research Agenda on the Expertise of National Climate Councils, Earth System Governance 2024 22, 100226.

²²⁵ Das SMRI empfiehlt in diesem Kontext u.a., extraterritoriale Wirkung, das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit sowie die intergenerationelle Gerechtigkeit zu berücksichtigen: Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI), Menschenrechtliche Verpflichtungen im Kontext des Klimawandels, Policy Brief (Fribourg 2026), S. 6, abrufbar unter <https://www.isdh.ch/assets/2026_pdf/etudes-recherche/klima-und-menschenrechte/smri_policybrief.pdf> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

Folgewirkungen sie entfalten. Die starke Stellung ökonomischer Expertise in verschiedenen ausländischen Klimaräten bestätigt diese Notwendigkeit.

- 149 *Die Rechtswissenschaft und spezifisch menschenrechtliche Expertise:* Die rechtswissenschaftliche Expertise ist für die Beurteilung von Zuständigkeiten, Zielpfaden, Instrumenten, Verfahren und Verantwortlichkeit erforderlich. Für die Schweiz kommt im Lichte des *KlimaSeniorinnen*-Urteils hinzu, dass ein Klimarat prüfen muss, ob THG-Budgets, Zwischenziele, Monitoring, Nachsteuerung und Verfahrensgarantien den aus der EMRK folgenden Anforderungen genügen.²²⁶ Sowohl breitere rechtswissenschaftliche als auch spezifisch menschenrechtliche Expertise sollte deshalb dauerhaft im Gremium vertreten sein.
- 150 Aus den genannten Wissensfeldern sollte keine fixe Sitzverteilung folgen. Nicht jede Disziplin braucht zwingend einen eigenen Sitz. Bestimmte Kernkompetenzen, insbesondere in den Bereichen Klimawissenschaft, Klimapolitik und Menschenrechte, müssen jedoch jederzeit im Gremium vertreten sein, damit der Klimarat seine zentralen Aufgaben erfüllen kann. Darüber hinaus ist entscheidend, dass die erforderliche Expertise im Gremium insgesamt vorhanden ist und bei Erneuerungen gezielt ergänzt werden kann, etwa mit Blick auf neue Schwerpunkte wie Anpassung, Gesundheit oder Transformation.

- Mitgliederzahl und Ausgewogenheit

- 151 Die fachliche Breite eines Klimarats setzt eine ausreichende Mitgliederzahl voraus. Nach Art. 57e Abs. 1 RVOG dürfen ausserparlamentarische Kommissionen in der Regel höchstens 15 Mitglieder haben.²²⁷ Diese Grössenordnung erscheint auch für einen Klimarat sinnvoll. Sie erlaubt eine breite interdisziplinäre Zusammensetzung, ohne das Gremium zu gross und schwerfällig zu machen.
- 152 Die allgemeinen Vorgaben zur Ausgewogenheit bleiben wichtig. Das Verwaltungsorganisationsrecht verlangt, dass ausserparlamentarische Kommissionen unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben nach Geschlecht, Sprache, Region, Alter und betroffenen Interessengruppen ausgewogen zusammengesetzt sind.²²⁸ Besonders konkretisiert ist dies für

²²⁶ So auch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI), Klimawandel als Menschenrechtsfrage: Die Perspektive der Menschenrechte auf Klimaschutz und Klimaanpassung (Fribourg 2026), S. 50-51, abrufbar unter <https://www.isdh.ch/assets/2026_pdf/etudes-recherche/klima-und-menschenrechte/smri_studie.pdf> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

²²⁷ Eine höhere Mitgliederzahl wäre nach Art. 8d Abs. 2 RVOG nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig, etwa wenn eine ausgewogene Zusammensetzung anders nicht möglich ist oder die Bedeutung des Politikbereichs einen breiteren Einbezug verschiedener Perspektiven verlangt. Beim Klimarat könnten diese Gründe zwar grundsätzlich vorliegen. Zweckmässiger erscheint aber, die stimmberechtigte Mitgliedschaft arbeitsfähig zu halten und zusätzliche Expertise über Fachpanels, Arbeitsgruppen, Anhörungen oder Konsultationen einzubeziehen.

²²⁸ Art. 57e Abs. 2 RVOG.

Geschlecht und Sprache: Frauen und Männer müssen mindestens mit je 40% vertreten sein; längerfristig ist Parität anzustreben;²²⁹ nach Möglichkeit sollen die deutsch-, französisch- und italienischsprachige Schweiz vertreten sein, während eine rätoromanische Vertretung anzustreben ist.²³⁰ Diese Vorgaben stärken die Anschlussfähigkeit des Klimarats in einem mehrsprachigen, föderalen und gesellschaftlich vielfältigen Umfeld. Insgesamt sollte die Auswahl deshalb fachliche Eignung, disziplinäre Breite sowie sprachliche, regionale, alters- und geschlechterbezogene Ausgewogenheit zusammenführen.

- Einbindung externer Akteure

- 153 Der Klimarat sollte wissenschaftlich zusammengesetzt und zugleich institutionell gut angebunden sein. Studien über Klimaräte legen nahe, dass ein rein akademisch geprägtes Gremium trotz hoher fachlicher Qualität an Wirkung verlieren kann, wenn es zu wenig Bezug zu Parlament, Verwaltung, Kantonen, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und betroffenen Sektoren hat.²³¹
- 154 Diese Anbindung sollte über strukturierte Austauschformate erfolgen. Denkbar sind öffentliche Anhörungen, sektorale Konsultationen, thematische Arbeitsgruppen, ein Stakeholder-Forum sowie regelmässige Austausche mit parlamentarischen Kommissionen, Kantonen, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. So kann der Klimarat Vollzugswissen, praktische Erfahrung und gesellschaftliche Perspektiven aufnehmen, ohne seine Rolle als unabhängiges wissenschaftliches Expertengremium zu verlieren. Ein entsprechender Beizug von externen Beraterinnen und Beratern ist in analoger Anwendung von Art. 29 Abs. 1 lit. d RVOV zulässig, wenn die entsprechende Geschäftsordnung des Klimarates dies vorsieht.²³²

²²⁹ 8c Abs. 1 RVOV. Der Conseil scientifique romand pour le climat veranschaulicht, weshalb die Geschlechterausgewogenheit nicht bloss programmatisch geregelt werden sollte. Seine Convention sieht lediglich vor, dass ein Gleichgewicht der Geschlechter «dans la mesure du possible» anzustreben ist. Die Mitgliederliste für die Periode 2026–2029 weist demgegenüber bei 16 vorgesehenen Sitzen nur 4 Frauen aus; wobei ein Sitz vakant ist. Siehe Conseil scientifique romand pour le climat, Liste des membres pour la période 2026-2029, abrufbar unter <https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/climat/fichiers_pdf/2026_01_CSR_ListeExperts_web_v2.pdf> (zuletzt besucht am 20. September 2026). Damit liegt der Frauenanteil derzeit bei 25%. Dies zeigt, dass unverbindliche Zielbestimmungen eine ausgewogene Zusammensetzung nicht zuverlässig sichern.

²³⁰ Art. 8c^{bis} RVOV.

²³¹ Siehe oben Anm. 227.

²³² Siehe auch V.11. Zu den Modalitäten des Beibezugs externer Expertinnen und Experten, siehe *Bernhard Rütsche/Marc M. Winistörfer*, Einbezug der Wissenschaft in Krisenzeiten, AJP 2023, S. 165 ff.

- Auswahl- und Wahlverfahren

- 155 Das Wahlverfahren der Mitglieder sollte – wie oben dargelegt – transparent, merit-basiert und wissenschaftsadäquat ausgestaltet werden.²³³ Für die Schweiz bietet sich ein mehrstufiges Verfahren an. Zunächst sollte das Kompetenzprofil öffentlich ausgeschrieben werden. Die Ausschreibung sollte klar angeben, welche Aufgaben der Klimarat hat, welche Expertise gesucht wird, welche Unabhängigkeitsanforderungen gelten, wie gross der zeitliche Aufwand ist, wie die Entschädigung geregelt wird, wie lange die Amtsdauer dauert, ob Wiederwahl möglich ist und welche Interessenbindungen offenzulegen sind.²³⁴ Die Ausschreibung sollte in den Amtssprachen erfolgen und die Eignungskriterien aus dem gesetzlichen Kompetenzprofil aufnehmen.
- 156 Danach sollte eine unabhängige Auswahlkommission die Bewerbungen anhand veröffentlichter Kriterien prüfen und eine *Shortlist* erstellen. Diese Auswahlkommission sollte fachlich glaubwürdig und von der betroffenen Verwaltung unabhängig sein. Denkbar wäre eine Zusammensetzung unter Einbezug der Akademien der Wissenschaften Schweiz (SAMW), des SNF oder vergleichbarer wissenschaftlicher Institutionen. Ergänzend könnten Personen mit Expertise in öffentlichem Recht, Ethik, Governance und wissenschaftlicher Politikberatung beigezogen werden. Internationale Peer-Expertise könnte die fachliche Glaubwürdigkeit zusätzlich stärken.
- 157 Nach Art. 57c Abs. 2 RVOG wählt grundsätzlich der Bundesrat die Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen und bestimmt deren Funktion, soweit spezialrechtlich nichts anderes vorgesehen ist.²³⁵ Würde dies im Grundsatz beibehalten werden, sollte für den Klimarat spezialgesetzlich präzisiert werden, dass diese Wahl auf Grundlage eines transparenten Auswahlverfahrens erfolgt. Der Bundesrat könnte die Mitglieder formell wählen, wäre dabei aber an die *Shortlist* der Auswahlkommission gebunden oder müsste Abweichungen öffentlich und qualifiziert begründen. So bleibt die Wahl in das schweizerische Institutionengefüge eingebettet, ohne dass sie zu einer freien politischen Auswahl wird.
- 158 Für das Präsidium könnte zusätzlich eine parlamentarische Mitwirkung vorgesehen werden. Denkbar ist eine vorgängige Anhörung durch die Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie der beiden Räte (UREK-N und UREK-S). Eine solche Anhörung würde die demokratische Sichtbarkeit erhöhen, ohne das Gremium parteipolitisch zu besetzen. Die

²³³ Siehe oben IV.9.a.

²³⁴ Das britische Public-Appointments-Verfahren und die Ausschreibungen für das Climate Change Committee bieten hierfür ein geeignetes Modell: Siehe UK Government, Appointment Details, Climate Change Committee, 2024, abrufbar unter <<https://apply-for-public-appointment.service.gov.uk/roles/8409>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

²³⁵ Siehe zur Kritik dazu, oben IV.8.b.

parlamentarische Mitwirkung sollte Transparenz und institutionelle Rückbindung schaffen, nicht eine parteipolitische Nomination der Mitglieder.

- 159 Das Wahlverfahren sollte insgesamt auf fachliche Eignung, transparente Kriterien, nachvollziehbare Begründung und persönliche Unabhängigkeit ausgerichtet sein. Massgeblich sind ausgewiesene Expertise, wissenschaftliche Reputation, Erfahrung in interdisziplinärer Arbeit, Unabhängigkeit, Ergänzung des Kompetenzprofils sowie die Fähigkeit, über das eigene Fachgebiet hinaus an einer integrierten klimapolitischen Bewertung mitzuwirken.

- Wählbarkeit, Unabhängigkeit und Interessenbindungen

- 160 Die fachliche Eignung der Mitglieder muss durch Regeln zur persönlichen Unabhängigkeit und zu Interessenbindungen ergänzt werden. Ausgangspunkt bildet Art. 8b RVOV, wonach wählbar ist, wer die Voraussetzungen für eine Anstellung in der Bundesverwaltung erfüllt. Für einen Klimarat braucht es darüber hinaus spezifische Anforderungen an Unabhängigkeit, Offenlegung und Unvereinbarkeiten.
- 161 Die Mitglieder sollten in persönlicher Funktion handeln und an keine Weisungen gebunden sein. Sie sollten keine institutionellen Mandate vertreten und nicht als Delegierte bestimmter Interessen auftreten. Für die Offenlegung der Interessenbindungen besteht mit Art. 8f Abs. 1 RVOV bereits eine differenzierte Regelung: Kommissionsmitglieder müssen namentlich ihre beruflichen Tätigkeiten, Leitungs-, Aufsichts-, Beratungs- und Expertentätigkeiten, Tätigkeiten für Interessengruppen sowie Mitwirkungen in anderen Bundesorganen offenlegen.²³⁶ Diese Vorgaben sollten für den Klimarat ausdrücklich gelten und, soweit nötig, spezialgesetzlich präzisiert werden.
- 162 Ergänzend sind die bekannten Ausstands- und Unvereinbarkeitsregeln vorzusehen. Für einzelne Geschäfte sollte ein Ausstand gelten, wenn persönliche, institutionelle oder wirtschaftliche Interessen die unabhängige Beurteilung beeinträchtigen könnten. Mit einer stimmberechtigten Mitgliedschaft im Klimarat grundsätzlich unvereinbar erscheinen insbesondere laufende leitende Mandate in Parteien, bezahlte Lobby- oder Verbandsmandate mit unmittelbarem klimapolitischem Interesse, operative Leitungsfunktionen in stark betroffenen Unternehmen sowie aktive Mandate in einem eidgenössischen Rat. Frühere Tätigkeiten in Verwaltung, Politik oder betroffenen Wirtschaftssektoren sollten die Wählbarkeit nicht automatisch ausschliessen, aber offengelegt werden und je nach Funktion Karenzpflichten auslösen können.

²³⁶ Zudem sind Änderungen während der Amtsdauer unverzüglich zu melden (Art. 8f Abs. 3 RVOV); unvollständige oder unterlassene Offenlegung kann zur Abberufung führen (Art. 8f Abs. 4 RVOV).

10. Finanzierung, Budgets, Ressourcen

a. Normative Anforderungen

- 163 Ein Gremium, das die Klimapolitik wissenschaftlich begleiten, Zielerreichung und Wirksamkeit überprüfen und öffentlich berichten soll, kann diese Aufgaben nur erfüllen, wenn es über ausreichende personelle, finanzielle und organisatorische Mittel verfügt. Die vom EGMR in *KlimaSeniorinnen* formulierten Anforderungen an eine wirksame grundrechtskonforme Klimapolitik²³⁷ setzen nicht nur rechtliche Zielvorgaben und Monitoringpflichten voraus, sondern auch Institutionen, die diese Aufgaben tatsächlich, kontinuierlich und mit der nötigen fachlichen Tiefe wahrnehmen können. Ohne angemessene Ressourcen bliebe ein Klimarat zwar formell eingerichtet, könnte aber die erwartete Analyse-, Monitoring- und Evaluationsfunktion kaum wirksam erfüllen.
- 164 Im Umsetzungsverfahren wurden keine ausdrücklichen Vorgaben zur Ressourcenausstattung eines Klimarats formuliert. Wenn jedoch die «capacity and authority» eines nationalen Mechanismus hervorgehoben wird,²³⁸ umfasst dies notwendigerweise auch dessen finanzielle und personelle Tragfähigkeit. Autorität entsteht nicht allein aus einem gesetzlichen Mandat, sondern auch daraus, dass ein Gremium eigenständig Analysen erstellen, Daten auswerten, externe Expertise beiziehen, Berichte verfassen und öffentlich kommunizieren kann. Ressourcen sind damit die Voraussetzung der effektiven Mandatserfüllung.²³⁹
- 165 Gemäss Pariser Prinzipien müssen unabhängige Institutionen über eine ausreichende Finanzierung verfügen, die ihnen eigenes Personal und eigene Infrastruktur ermöglicht.²⁴⁰ Zweck dieser Ausstattung ist gerade, die institutionelle Unabhängigkeit gegenüber der Regierung zu sichern, die sich negativ auf dessen Unabhängigkeit auswirken könnte.²⁴¹ GANHRI betont entsprechend die Bedeutung eines separaten Budgets, eigenständiger Mittelverwendung und des Schutzes vor finanzieller Einflussnahme.²⁴² Eine unzureichende Ressourcenausstattung wird explizit als Risiko für die effektive Wahrnehmung des Mandats verstanden.²⁴³ Erforderlich sind effektive Finanzmittel, die der Breite und Intensität des Mandats entsprechen. Ein Klimarat, der Monitoring, Evaluation, eigene Analysen, öffentliche Berichterstattung und den Beizug externer Expertise leisten soll, braucht ein Budget, das diese

²³⁷ EGMR, *KlimaSeniorinnen* (Anm. 1), § 538(b).

²³⁸ Ministers' Deputies, Anmerkungen zur Tagesordnung CM/Notes/1537/H46-37 (Anm. 41), S. 3.

²³⁹ So auch Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI), Klimawandel als Menschenrechtsfrage: Die Perspektive der Menschenrechte auf Klimaschutz und Klimaanpassung (Fribourg 2026), S. 50-51, abrufbar unter <https://www.isdh.ch/assets/2026_pdf/etudes-recherche/klima-und-menschenrechte/smri_studie.pdf> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

²⁴⁰ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Composition and guarantees of independence and pluralism, Ziff. 2.

²⁴¹ Pariser Prinzipien (Anm. 42), Composition and guarantees of independence and pluralism, Ziff. 2.

²⁴² GANHRI (Anm. 43), S. 27-28.

²⁴³ GANHRI (Anm. 43), S. 22.

Tätigkeiten tatsächlich ermöglicht. Eine bloss symbolische oder minimale Finanzierung würde die institutionelle Unabhängigkeit zwar formal wahren, die Wirksamkeit des Mandats aber materiell unterlaufen.

- 166 Das IGH-Gutachten verdeutlicht, dass die Erfüllung klimabezogener Sorgfaltspflichten nicht nur von der Setzung geeigneter Ziele und Massnahmen abhängt, sondern auch von der Verfügbarkeit und dem tatsächlichen Einsatz ausreichender Ressourcen. Staaten sind gehalten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen, um ihren Klimaschutzpflichten nachzukommen.²⁴⁴ Für die hier untersuchte Frage der finanziellen Ressourcen lässt sich daraus ableiten, dass ein Staat die für Monitoring, wissenschaftliche Evaluation und Nachsteuerung erforderlichen institutionellen Kapazitäten nicht bloss formal vorsehen darf. Er muss das Gremium finanziell so ausstatten, dass es seine Aufgaben praktisch wirksam wahrnehmen kann.
- 167 In ihrem Gutachten hebt Dr. Averchenkova hervor, dass die Effektivität von Klimaberatungsgremien wesentlich von ausreichender und verlässlicher Finanzierung abhängt.²⁴⁵ *Best Practices* sehen mehrjährige, rechtlich abgesicherte und vor kurzfristigem politischem Zugriff geschützte Budgets vor, die es den Gremien ermöglichen, eigenständig Analysen durchzuführen und ihre Aufgaben unabhängig wahrzunehmen.²⁴⁶ Fehlende oder unsichere Ressourcen wirken sich demgegenüber unmittelbar auf Reichweite, Kontinuität und Qualität der Tätigkeit aus.
- 168 Die Erfahrungen mit dem OcCC zeigen dies besonders deutlich. Die budgetäre Abhängigkeit von der Verwaltung, insbesondere vom BAFU, wurde wiederholt als Faktor beschrieben, der die reale Unabhängigkeit und Sichtbarkeit des OcCC schwächte. Mehrere Gesprächspartner wiesen darauf hin, dass Budgetkürzungen oder unsichere Mandats- und Finanzierungsperioden faktisch als Steuerungsinstrument wirken, auch wenn keine ausdrücklichen Weisungen erteilt wurden. Gefordert wird von den Interviewpartnern deshalb eine eigenständige und gesicherte Finanzierung.
- 169 Die OcCC-Erfahrungen verdeutlichen zugleich, welche Grenzen eine unzureichende Ressourcenausstattung der wirksamen Aufgabenerfüllung setzt. Das frühere OcCC arbeitete gemäss internem Papier mit rund CHF 205'000 pro Jahr, einschliesslich CHF 30'000 für Projektmittel.²⁴⁷ Das OcCC nahm seine Aufgaben gemäss eigener Einschätzung «selektiv» und

²⁴⁴ IGH-Gutachten (Anm. 13), §§ 282-283.

²⁴⁵ Averchenkova (Anm. 22), S. 2.

²⁴⁶ Averchenkova (Anm. 22), S. 7-8, 12-13.

²⁴⁷ OcCC, Internes Arbeitspapier: Wissenschaftliche Klimaberatung für das UVEK – Zukunft, 1. Dezember 2020, S. 2.

«mit einem grossen Anteil an Milizarbeit» wahr.²⁴⁸ Damit waren punktuelle Stellungnahmen und ausgewählte Arbeiten möglich, für ein umfassendes, kontinuierliches Monitoring oder eine systematische Evaluation der Klimapolitik sind diese Mittel allerdings nicht angebracht. Ein künftiger Klimarat sollte daher nicht am früheren «Minimalmodell» des OcCC ausgerichtet werden. Gerade im Lichte der vom EGMR und vom IGH betonten Anforderungen benötigt ein Klimarat eine Ausstattung, die eigenständige Analysen, externe Studien, kontinuierliches Monitoring, öffentliche Berichterstattung und ein professionelles wissenschaftliches Sekretariat tatsächlich ermöglicht.

b. Rechtliche Ausgestaltung

- 170 Für die rechtliche Ausgestaltung folgt daraus zunächst, dass die Finanzierung des Klimarats in ihren wesentlichen Elementen gesetzlich abzusichern ist. Das Budget muss erstens die laufende Tätigkeit des Gremiums decken, einschliesslich Entschädigung der Mitglieder, Sitzungen, Publikationen, Kommunikation und administrativer Unterstützung. Zweitens braucht es Mittel für ein dauerhaftes, fachlich qualifiziertes Sekretariat. Dieses sollte nicht bloss organisatorische Aufgaben wahrnehmen, sondern auch wissenschaftliche Koordination, Datenaufbereitung, Berichtsentwürfe, Dokumentation und ein institutionelles Gedächtnis sicherstellen. Drittens braucht der Klimarat eigene Projektmittel, mit denen er externe Studien, Modellierungen, Gutachten oder sektorale Analysen unabhängig beauftragen kann.
- 171 Die Budgethöhe sollte sich dabei nicht am früheren OcCC-Finanzierungsniveau, sondern am gesetzlichen Mandat und an funktionsfähigen Vergleichsmodellen orientieren. Der internationale Vergleich zeigt, dass Klimaräte mit ernsthaftem Monitoring-, Evaluations- und Berichtsauftrag regelmässig über deutlich umfangreichere Ressourcen verfügen. Das britische Climate Change Committee (CCC) wies für 2024/25 operative Gesamtausgaben von rund GBP 6,7 Mio. aus, einschliesslich erheblicher Personal- und Forschungsausgaben.²⁴⁹ Die Gesamtausgaben der australischen Climate Change Authority beliefen sich im selben Zeitraum auf rund AUD 13 Mio., überwiegend für Personal und externe Leistungen.²⁵⁰ Der niederländische Klimarat hatte 2024 ein Budget von EUR 3,9 Mio.²⁵¹ Diese Beträge sind

²⁴⁸ OcCC, Internes Arbeitspapier: Wissenschaftliche Klimaberatung für das UVEK – Zukunft, 1. Dezember 2020, S. 3-4. Das Budget ermöglichte drei Sitzungen pro Jahr und eine Retraite von 1.5 Tagen pro Jahr: id., S. 4.

²⁴⁹ UK Climate Change Committee (CCC), Annual Report and Accounts 2024-25, Dezember 2025, abrufbar unter <<https://www.theccc.org.uk/publication/annual-report-and-accounts-2024-2025/>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

²⁵⁰ Australian Climate Change Authority, Annual Report 2024-2025, 2025, S. 38, abrufbar unter <<https://www.climatechangeauthority.gov.au/sites/default/files/documents/2025-10/2024-25%20Annual%20Report.pdf>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

²⁵¹ Wetenschappelijke Klimaatraad, Jaarverslag 2025, April 2026, S. 12, abrufbar unter <<https://www.wkr.nl/documenten/2026/04/01/jaarverslag-2025>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

aufgrund unterschiedlicher Aufgaben, Organisationsformen und verbuchter Personalkosten nicht unmittelbar auf die Schweiz übertragbar. Sie zeigen aber, dass wissenschaftliche Klimaberatung mit kontinuierlicher Analysefähigkeit, öffentlicher Berichterstattung und eigenständiger Studienvergabe typischerweise nicht mit Personalmitteln im Umfang weniger hunderttausend Franken und Projektmitteln im Umfang weniger zehntausend Franken auskommt. Für die Schweiz folgt daraus, dass die Finanzierung eines Klimarats der Breite seines Mandats entsprechen und deutlich über dem früheren Finanzierungsniveau des OcCC liegen müsste.

- 172 Das Budget sollte mehrjährig gesichert und im Bundeshaushalt gesondert ausgewiesen werden, etwa als eigener Budgetposten innerhalb des zuständigen Departements oder der administrativ zugeordneten Verwaltungseinheit. Eine Finanzierung über kurzfristige Verträge, projektbezogene Mandate oder die ordentlichen Sachmittel jener Verwaltungseinheit, deren Politik der Klimarat beurteilt, wäre mit der geforderten Unabhängigkeit nur schwer vereinbar. Die gesetzliche Grundlage sollte deshalb vorsehen, dass dem Klimarat ein ausreichender, mehrjähriger Verpflichtungs- oder Zahlungsrahmen zur Verfügung steht. Kürzungen und wesentliche Änderungen sollten transparent begründet werden. Damit wird verhindert, dass finanzielle Unsicherheit oder diskretionäre Budgetreduktionen faktisch als Steuerungsinstrument gegenüber unbequemer wissenschaftlicher Kritik genutzt werden.
- 173 Innerhalb des bewilligten Budgets sollte der Klimarat resp. dessen Geschäftsstelle über eine eigenständige Mittelverwendung verfügen, d.h. die bewilligten Mittel im Rahmen seines gesetzlichen Mandats eigenständig bewirtschaften (wie dies bereits Art. 57 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt [FHG] vorgibt). Entscheidend ist, dass weder das zuständige Departement noch ein Bundesamt im Einzelfall darüber entscheidet, welche Analysen, Studien oder Publikationen finanziert werden.
- 174 Private oder sektorspezifische Finanzierung sollte ausgeschlossen werden. Ein Klimarat, der Massnahmen in Bereichen wie Energie, Verkehr, Gebäude, Industrie, Landwirtschaft oder Finanzflüsse beurteilt, darf nicht von Akteuren finanziert werden, die selbst wesentlich von seinen Bewertungen betroffen sind. Auch zweckgebundene Beiträge einzelner Branchen, Stiftungen oder Interessengruppen würden den Eindruck finanzieller Abhängigkeit schaffen. Die Finanzierung sollte deshalb vollständig aus öffentlichen Mitteln erfolgen und parlamentarisch bewilligt, aber in der Verwendung fachlich unabhängig sein.

11. Weiteres

- 175 Abschliessend ist festzuhalten, dass die allgemeine Governance wissenschaftlicher Beratungsgremien im schweizerischen Verwaltungsorganisationsrecht bislang nur begrenzt

ausdifferenziert ist. RVOG und RVOV regeln zwar institutionelle Punkte wie Zusammensetzung, Wahl, Amtsdauer und Interessenbindungen, schweigen allerdings über weitere zentrale Aspekte einer guten Arbeitsweise von Kommissionen. Gerade bei einem Klimarat sind solche Fragen wesentlich: Seine Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit hängen auch davon ab, wie Arbeitsprogramm, Datenzugang, Publikationen, Kommunikation, Umgang mit Unsicherheiten, Minderheitspositionen, Interessenkonflikten und externer Expertise konkret organisiert werden. Diese Punkte sollten deshalb in einem eigenen Organisations- und Geschäftsreglement des Klimarats geregelt werden.

- 176 Rechtsvergleichend zeigt insbesondere der britische *Code of Practice for Scientific Advisory Committees and Councils* (CoPSAC),²⁵² dass Fragen der Rolle von Präsidium, Mitgliedern und Sekretariat, der Arbeitsweise, Transparenz, Unabhängigkeit, Interessenkonflikte, Kommunikation und Qualitätssicherung deutlich detaillierter geregelt werden können.²⁵³ Ob ein solcher allgemeiner schweizerischer Leitfaden für wissenschaftliche Beratungsgremien geschaffen werden sollte, geht über die vorliegende Fragestellung hinaus, erscheint aus rechtsvergleichender Sicht aber prüfenswert.

V. Zusammenfassende Beantwortung der Gutachtensfragen

- 177 Insgesamt zeigt das vorliegende Gutachten, dass die Einrichtung eines nationalen Klimarats im schweizerischen Rechts- und Institutionengefüge möglich ist und keiner Verfassungsänderung bedarf. Aus den untersuchten rechtlichen Vorgaben und rechtsvergleichenden Erfahrungen ergibt sich, dass ein solcher Rat seine Funktion nur erfüllen kann, wenn er nicht als lose wissenschaftliche Beratungsinstanz, sondern als gesetzlich klar mandatiertes, fachlich unabhängiges, dauerhaft eingerichtetes, ausreichend ausgestattetes und politisch anschlussfähiges Gremium ausgestaltet wird. Erforderlich ist eine spezialgesetzliche Grundlage, welche Mandat, Weisungsfreiheit, Informationszugang, Zusammensetzung, Wahlverfahren, Amtsdauer, Finanzierung sowie die Behandlung seiner Berichte und Empfehlungen verbindlich regelt. So ausgestaltet, kann ein Klimarat jene Monitoring-,

²⁵² UK Code of Practice for Scientific Advisory Committees and Councils (CoPSAC 2021), abrufbar unter <<https://www.gov.uk/government/publications/scientific-advisory-committees-code-of-practice/code-of-practice-for-scientific-advisory-committees-and-councils-copsac-2021>> (zuletzt besucht am 20. September 2026).

²⁵³ Auch zu nennen ist in diesem Kontext das *Audit and Risk Assurance Committee* (ARAC) des britischen *Climate Change Committee* (CCC). Der ARAC unterstützt das Committee namentlich bei Fragen von Risiko, Kontrolle, Governance, Rechnungslegung, Jahresbericht sowie interner und externer Revision. Für einen schweizerischen Klimarat folgt daraus nicht zwingend die Pflicht zur Einrichtung eines identischen Unterausschusses. Wohl aber sollte das Organisations- und Geschäftsreglement Regeln zu Risikomanagement, Finanzkontrolle, Vergabe externer Studien, Revision, Jahresrechnung, Dokumentation und Transparenz enthalten.

Evaluations- und Beratungsfunktion wahrnehmen, die im Lichte des *KlimaSeniorinnen*-Urteils, des Umsetzungsprozesses vor dem Ministerkomitee der Pariser Prinzipien und der GANHRI-Praxis sowie rechtsvergleichender Modelle von Klimabeiräten sachgerecht erscheint. Er ersetzt dabei demokratische Entscheidungsverfahren nicht, sondern schafft eine unabhängige institutionelle Struktur, die wissenschaftliche Evidenz, menschenrechtliche Anforderungen und öffentliche Rechenschaft dauerhaft in die Klimapolitik einspeist und damit Zielabweichungen, Umsetzungsdefizite und Nachsteuerungsbedarf sichtbar macht.