



24.3485

**Motion Caroni Andrea.  
Der EGMR soll sich  
an seine Kernaufgabe erinnern**

**Motion Caroni Andrea.  
Rappeler la Cour EDH  
à sa mission première**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 25.09.24  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.05.25

*Antrag der Mehrheit*  
Annahme der Motion

*Antrag der Minderheit*  
(Arslan, Brenzikofer, Christ, Dandrès, Docourt, Funciello, Jaccoud, Mahaim, Marti Min Li)  
Ablehnung der Motion

*Proposition de la majorité*  
Adopter la motion

*Proposition de la minorité*  
(Arslan, Brenzikofer, Christ, Dandrès, Docourt, Funciello, Jaccoud, Mahaim, Marti Min Li)  
Rejeter la motion

**Präsidentin** (Riniker Maja, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Gianini** Simone (RL, TI), pour la commission: Dans l'arrêt controversé numéro 53600/20 du 9 avril 2024 dans l'affaire "Aînés pour la protection du climat et autres contre la Suisse", condamnant notre pays pour violation des droits humains dans le domaine environnemental, la Cour européenne des droits de l'homme a, premièrement, créé un nouveau droit humain de protection contre le changement climatique que les Etats membres n'avaient explicitement pas voulu inclure auparavant dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH); deuxièmement, créé un organe de contrôle et sanctions dans le cadre de traités internationaux externes à la CEDH, comme l'Accord de Paris, qui, par la volonté des parties contractantes, n'est pas contraignant; et troisièmement, bien que niant le droit de recours de ses membres individuels, car insuffisamment touchés dans leurs intérêts personnels, admis le recours d'une association poursuivant des buts idéaux, ce qui devrait être exclu par l'article 34 de la CEDH.

En ce qui concerne cet arrêt, tant notre conseil que le Conseil des Etats ont déjà approuvé l'année dernière une déclaration critique, demandant au Conseil fédéral: premièrement, de communiquer au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, responsable de l'application de l'arrêt, qu'avec les efforts passés et actuels en matière de politique climatique, la Suisse répond déjà aux exigences posées par celui-ci; deuxièmement, de rappeler au Conseil de l'Europe les principes originels de la CEDH et de ses protocoles, en particulier le 15e protocole, introduit en 2013 justement pour expliciter la subsidiarité de la Cour par rapport aux Etats nationaux et la reconnaissance de leur marge d'appréciation, principes ici au contraire ignorés.

Des arrêts comme celui dans l'affaire des Aînés pour le climat sont dangereux, car ils risquent de miner la crédibilité de la Cour et l'acceptation de la CEDH, renforçant ceux – et dans cette salle, il a déjà fallu rejeter le 24 septembre 2024 une motion déposée en ce sens – qui n'attendent que l'occasion pour faire sortir la Suisse de tels importants traités et organisations multilatérales.





La réponse à de telles dérives de la part de la Cour n'est donc pas la sortie de la CEDH ou son affaiblissement, mais plutôt, comme le propose justement M. Caroni dans sa motion, de proposer, en tant qu'Etat membre, des correctifs, des améliorations et, si nécessaire, des réformes qui contribuent à la renforcer.

Par la motion, il est demandé au Conseil fédéral de se coordonner avec les autres Etats membres de la CEDH pour rappeler la Cour européenne des droits de l'homme à sa mission première. La Cour ne doit en particulier pas admettre les recours d'associations poursuivant des buts idéaux sans être particulièrement touchées – ce qui est justement exclu par l'article 34, qui interdit l'actio popularis –, ni limiter la marge d'appréciation légitime des Etats contractants, en interprétant de manière disproportionnée les droits fondamentaux contenus dans celle-ci. Concrètement, il s'agira de négocier un nouveau protocole – ce serait le 17e – qui établisse des règles contraignantes en la matière.

Tout comme il l'a fait pour les déclarations critiques adoptées par notre conseil et le Conseil des Etats l'année dernière, le Conseil fédéral propose d'approuver la motion, ce qui est accueilli positivement, puisque ce sera à lui de promouvoir son contenu avec conviction à Strasbourg.

Le Conseil des Etats l'a quant à lui déjà adoptée le 25 septembre 2024, par 32 voix contre 12, tandis que votre Commission des affaires juridiques, par 13 voix contre 9 et 1 abstention, vous propose également de l'adopter.

**Bregy** Philipp Matthias (M-E, VS), für die Kommission: Mir eilt manchmal der Ruf voraus, ein wenig laut zu sein. Jetzt weiss ich aufgrund des Messgerätes gar nicht, wie laut ich sprechen darf. Ich werde versuchen, meine Stimme zu mässigen.

Zurück zur Sache: Ihre Kommission für Rechtsfragen hat die Motion Caroni am 16. Januar dieses Jahres geprüft, und sie empfiehlt Ihnen – damit hat Herr Kollege Gianini aufgehört – mit 13 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung die Annahme. Eine Minderheit Arslan bittet Sie, diese Motion abzulehnen. Die RK-N ist damit in einer Linie mit dem Bundesrat, der ebenfalls die Annahme empfiehlt, und mit dem Ständerat, der die Annahme mit 32 zu 12 Stimmen bei 0 Enthaltungen beschlossen hat.

Worum geht es in der vorliegenden Motion? Der Bundesrat soll gemeinsam mit anderen Staaten – die Betonung liegt auf "gemeinsam" und "mit anderen Staaten" – ein 17. Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) aushandeln. Es ist, wie Sie im Text von Herrn Kollege Caroni nachlesen können, quasi eine Präzisierung des 15. Protokolls respektive der Präambel, und zwar soll die Präzisierung in drei Richtungen erfolgen: Einerseits soll der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) an seine Kernaufgabe erinnert werden. Andererseits soll nicht durch die Hintertüre eine ideelle Verbandsbeschwerde eingeführt werden. Zu guter Letzt soll den Staaten der Ermessensspielraum belassen werden, den sie haben.

Die Motion – das ist kein grosses Geheimnis – war eine der Folgen des Urteils in Sachen "Verein Klimaseniorinnen Schweiz u. a. versus Schweiz" vom 9. April 2024. Auch das ist kein Geheimnis: Das Parlament diskutierte diese Frage

AB 2025 N 575 / BO 2025 N 575

bereits mehrmals. Die Hauptkritikpunkte waren damals – und da besteht eine weitgehende Übereinstimmung mit der vorliegenden Motion – die indirekte Einführung einer ideellen Verbandsbeschwerde, die Nichtberücksichtigung von getroffenen politischen Entscheiden und die Einschränkung des Ermessensspielraums.

Die Mehrheit Ihrer Kommission sieht es als richtig und wichtig an, dass der EGMR als Institution gestärkt wird, aber, und auch das ist aus Sicht der Mehrheit Ihrer Kommission klar, Urteile wie dasjenige in Sachen "Verein Klimaseniorinnen Schweiz u. a. versus Schweiz" führen nicht zu einer Stärkung, sondern zu einer Schwächung der Institution EGMR. Sie haben nun die Möglichkeit – und der Bundesrat hat das so erkannt –, hier Gegensteuer zu geben, indem der EGMR daran erinnert wird, sich auf seine Kernaufgabe zurückzubesinnen, das heisst auf die Kontrolle der Menschenrechte. Die Schaffung neuer, politisch motivierter Menschenrechte, wie es die Subsumtion des Urteils in Sachen "Verein Klimaseniorinnen Schweiz u. a. versus Schweiz" unter Artikel 8 EMRK darstellt, gehört nicht dazu. Das heisst aber auch, dass man den Staaten einen gewissen Ermessensspielraum lassen soll. Bereits die Präambel des 15. Protokolls hat dies gefordert. Da heisst es nämlich, der EGMR müsse den Ermessensspielraum der Vertragsstaaten achten. Diese Vorgabe hat der EGMR aus Sicht Ihrer Kommission beim Entscheid in Sachen "Verein Klimaseniorinnen Schweiz u. a. versus Schweiz" gerade nicht eingehalten und damit eine klare Missachtung der Regeln begangen.

Die Minderheit Arslan ist diesbezüglich selbstverständlich anderer Meinung. Sie ist der Meinung, dass eine Rechtsfortbildung ein wichtiges Gut und auch eine wichtige Aufgabe des EGMR sei. Das heisst, sie hat auch eine andere Grundidee vom EGMR an sich, als sie die Kommissionsmehrheit hat.

Was wir hier heute fordern, ist keine grundsätzliche Abkehr, sondern die Bestätigung von Bisherigem, nämlich davon, dass der EGMR sich auf das rückbesinnen soll, was seine Kernaufgabe ist. Wir als Mehrheit der





## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sondersession 5. 2025 • Erste Sitzung • 05.05.25 • 14h30 • 24.3485  
Conseil national • Session spéciale 5. 2025 • Première séance • 05.05.25 • 14h30 • 24.3485



Kommission sind der Überzeugung, dass dies Akzeptanz bewirkt und somit ein wichtiges Gut und ein wichtiger Schritt zur Stärkung des EGMR ist. Ich habe es eingangs gesagt: Die Betonung liegt darauf, dass wir im Sinne dessen, was den EGMR ausmacht, gemeinsam mit anderen Staaten ein Zusatzprotokoll oder eben ein 17. Protokoll erwirken und so die notwendige Weiterentwicklung des EGMR vorantreiben, und zwar so, wie es international mit den entsprechenden Protokollen vorgesehen ist.

Ich bitte Sie: Stärken Sie mit uns diese Institution, indem wir sie zu ihrer Kernaufgabe zurückführen.

**Heer** Alfred (V, ZH): Herr Bregy, ich bin seit 13 Jahren im Europarat und stelle fest, dass das Gericht de facto macht, was es will. Wir haben die Sozialcharta nicht unterschrieben, das Gericht entscheidet trotzdem in Fällen des Sozialversicherungsrechtes. Wie können Sie sicherstellen, dass sich das Gericht in Strassburg, wenn wir diese Motion in der Schweiz annehmen, daran hält? Was tun wir, wenn es das nicht macht?

**Bregy** Philipp Matthias (M-E, VS), für die Kommission: Die Frage, wie wir das sicherstellen können, kann ich Ihnen nicht beantworten; das wissen Sie genauso gut wie ich. Ich bin nicht Teil des Gerichtes. Aber wir können gemeinsam mit den anderen Staaten in einem 17. Protokoll noch einmal zum Ausdruck bringen, was die Aufgabe des EGMR ist. Wir müssen dann selbstverständlich darauf vertrauen, dass sich das Gericht an die Protokolle hält. Ansonsten sind dann weitere Schritte zu diskutieren. Jetzt, im Moment, können wir nicht mehr tun, als ein neues Protokoll anzustreben. Das machen wir mit diesem Vorstoss.

**Präsidentin** (Riniker Maja, Präsidentin): In den letzten fünf Minuten lag der Mittelwert der beiden Mikrofone der Lärmmessung im orangen Toleranzbereich und damit immer über 70 Dezibel, was deutlich hörbar war und bei langer Dauer störend wirkt.

**Arslan** Sibel (G, BS): Jetzt wird mir hier gesagt, ich solle flüstern. Ich glaube, das ist nicht der Sinn dieser Übung.

Mit meiner Minderheit beantrage ich Ihnen, diese Motion abzulehnen. Die Motion verlangt nichts Geringeres, als den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seiner Unabhängigkeit zu beschneiden. Er solle sich, so heisst es, auf seine "Kernaufgabe" besinnen. Doch was wäre diese Kernaufgabe, wenn nicht genau das, was der EGMR heute tut? Er schützt nämlich Menschenrechte dort, wo nationale Mechanismen versagen, und er tut dies gerade im Namen von Minderheiten, Schutzbedürftigen oder Menschen ohne politische Lobby. Der Gerichtshof hat den Auftrag, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) dynamisch auszulegen. Das ist keine Willkür, sondern ein fest verankertes Prinzip, denn nur so kann die Konvention mit gesellschaftlichen, technologischen und ökologischen Entwicklungen Schritt halten.

Die EMRK ist subsidiär: Primär sind die nationalen Gerichte zuständig. Doch wenn diese – wie im Fall der Klimaseniorinnen, welcher immer wieder erwähnt wird, auch in dieser Motion – nicht auf die Sache eingehen, sondern eine Klage formell abweisen, muss der EGMR einspringen. Das ist keine Kompetenzüberschreitung; das ist seine Pflicht. Wer hier behauptet, der Gerichtshof habe seine Rolle verletzt, verkennt oder verdreht das Prinzip der Subsidiarität.

Besonders problematisch ist der Angriff auf die ideelle Verbandsbeschwerde. Dieses Instrument erlaubt es Organisationen, die Interessen von Menschen zu vertreten, die selbst kaum Zugang zu Gericht haben – Alte, Kranke, Kinder, Umweltgeschädigte, diskriminierte Gruppen. Wer fordert, dieses Instrument abzuschaffen, nimmt bewusst in Kauf, dass strukturelle Menschenrechtsverletzungen ungesühnt bleiben. Der Fall der Klimaseniorinnen hat uns gezeigt, wie wichtig diese Möglichkeit ist.

Dass der Ständerat Fragen zur ideellen Verbandsbeschwerde und zum Handlungsspielraum des EGMR aufwirft, ist selbstverständlich legitim. Diese Fragen wurden jedoch politisch bereits beantwortet, sowohl mit einer Erklärung gegenüber dem Ministerkomitee als auch mit einer kritischen Stellungnahme des Bundesrates zum Urteil im Fall der Klimaseniorinnen. Dass nun zusätzlich eine Motion – eine verbindliche Forderung – eingereicht wird, erscheint uns unverhältnismässig, vor allem, weil sie ein System zu korrigieren vorgibt, das nicht defekt ist. Dieses System ist nicht defekt, sondern sehr funktionstüchtig.

Die Schweiz hat die EMRK in Kenntnis ihrer dynamischen Auslegung ratifiziert. Diese evolutionäre Interpretation ist zentraler Bestandteil des Konventionsrechts. Ein neues Zusatzprotokoll, wie es die Motion fordert, ist politisch illusorisch. Es bräuchte die Einstimmigkeit aller Vertragsstaaten, und diese ist nicht in Sicht. Es bleibt ein symbolpolitisches Projekt, mit hohem Risiko, aber ohne realen Nutzen, ausser für jene, die eine unabhängige Rechtsprechung schwächen wollen.

Die Motion will dem EGMR Leitplanken setzen. Aber wer setzt dann die Leitplanken für die Leitplanken? Wenn Parlamente Gerichten diktieren wollen, wie weit deren Auslegung gehen darf, untergräbt das die richterliche Unabhängigkeit. Das haben wir hier immer wieder gesagt. Und genau diese Unabhängigkeit ist ein Pfeiler der





Menschenrechte, der Grundrechte.

Die EMRK ist kein Katalog von Regierungskompetenzen. Sie ist ein Bollwerk gegen Übergriffe der Menschheit und gerade deshalb für Minderheiten so essenziell. Wenn wir den Gerichtshof heute beschneiden, riskieren wir, dass morgen Klimafolgen, digitale Überwachung oder strukturelle Diskriminierung nicht mehr unter den Schutz der Konvention fallen. Wir wollen wirklich nicht das Land sein, glaube ich, das den Rückbau der Menschenrechte mitgestaltet. Diese Motion gefährdet die Unabhängigkeit der Justiz. Sie schwächt den Schutz der Schwächsten, und sie setzt unsere Glaubwürdigkeit aufs Spiel.

Ich bitte Sie, die Motion abzulehnen.

AB 2025 N 576 / BO 2025 N 576

**Jans Beat**, Bundesrat: Mit der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, darauf hinzuwirken, dass sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) an seine Kernaufgabe erinnert. Im Wortlaut der Motion wird diese Kernaufgabe nicht genauer definiert, aber es wird klargemacht, welche Entwicklungen als davon abweichend betrachtet werden. Der EGMR soll insbesondere keine ideelle Verbandsbeschwerde zulassen und auch nicht mittels ausufernder Auslegung der Grundrechte den legitimen Ermessensspielraum der Staaten einschränken. Im Vordergrund aller Massnahmen steht die Aushandlung eines entsprechend verbindlichen Protokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Zur Begründung der Motion wird auf das Urteil des EGMR zu den Klimaseniorinnen verwiesen.

Die beiden Räte haben mit deutlichem Mehr je eine Erklärung angenommen, wonach sie insbesondere den Bundesrat dazu auffordern, sich mit Blick auf die Schweizer Interessenwahrung in diversen Gremien des Europarates aktiv einzubringen. Genau das verlangt bzw. konkretisiert nun auch diese Motion.

Die Aushandlung eines Protokolls zur EMRK mit klaren Leitplanken für den EGMR ist aus Sicht des Bundesrates durchaus erstrebenswert. Solche Leitplanken müssten das bereits mit dem Protokoll Nummer 15 in die Präambel aufgenommene Subsidiaritätsprinzip konkretisieren. Die Schweiz hat bereits im Rahmen der Vertretung vor dem EGMR im Klimaseniorinnen-Fall mit dem Subsidiaritätsprinzip und damit mit der Notwendigkeit zur Wahrung des Ermessensspielraumes der Vertragsstaaten zur Umsetzung der EMRK argumentiert. Weiter hat der Bundesrat nach eingehender Analyse des Klimaseniorinnen-Urteils am 28. August 2024 die darin vorgenommene Auslegung der EMRK bezogen auf den Klimaschutz kritisch gewürdigt. Aus seiner Sicht darf die Rechtsprechung nicht zu einer Ausweitung des Geltungsbereiches der EMRK führen. Weiter ist er der Auffassung, dass die Schweiz die klimapolitischen Anforderungen des Urteils erfüllt. Schliesslich lehnt der Bundesrat eine Erweiterung des Verbandsbeschwerderechtes auf Klimafragen ab. Gleichzeitig hat er sich aber auch zum Europarat und zum System der EMRK bekannt. Die Aushandlung eines Protokolls ist der rechtsstaatlich korrekte Weg, um der kritischen Würdigung des Urteils Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund unterstützt der Bundesrat die Motion und beantragt deren Annahme.

In praktischer und politischer Hinsicht möchte ich aber an folgende vier Punkte erinnern.

1. Die Aushandlung eines neuen Protokolls zur EMRK ist ein langer Prozess, der die Unterstützung der anderen EMRK-Vertragsstaaten erfordert. Eine solche Änderung wiederum erfordert die Zustimmung aller Vertragsstaaten. Wenn nur ein Vertragsstaat ausschert, tritt die Änderung nicht in Kraft.
2. Sodann ist im Europarat bereits eine Analyse zu den ersten Auswirkungen des Protokolls Nummer 15 zur EMRK, also zum Subsidiaritätsprinzip, in Ausarbeitung. Diese Analyse soll dem Ministerkomitee des Europarates 2025 zur Kenntnis gebracht werden.
3. Unabhängig von all unserer Kritik und den laufenden Arbeiten ist darauf hinzuweisen, dass nach der aktuellen Rechtslage die Urteile des EGMR in Schweizer Fällen für die Schweiz verbindlich sind.
4. Was im Speziellen das Urteil im Fall der Klimaseniorinnen angeht, ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Schweiz die Anforderungen des Urteils bereits erfüllt.

**Präsidentin** (Riniker Maja, Präsidentin): Die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion. Eine Minderheit Arslan beantragt die Ablehnung der Motion.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 24.3485/30507)

Für Annahme der Motion ... 122 Stimmen

Dagegen ... 71 Stimmen

(0 Enthaltungen)

