

Risiken «politischer» Gerichtsurteile

Das Klimaseniorinnen-Urteil des EGMR ist umstritten. Die Zukunft wird weisen, ob es sich um einen bahnbrechenden Richterspruch für den Klimaschutz handelt oder ob sich der Gerichtshof damit in seinem Ansehen selber geschadet hat. Gastkommentar von Lorenz Langer



Der Verein Klimaseniorinnen hat vor dem EGMR recht bekommen, aber: Hat das Gericht die eigene gesellschaftliche Gestaltungsmacht überschätzt? GAËTAN BALLY / KEYSTONE

Das Klimaseniorinnen-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) lässt kaum jemanden kalt. Die einen feiern es als Meilenstein auf dem Weg zu einer effektiveren Bekämpfung des Klimawandels. Andere – unter ihnen auch die Mehrheit des National- und Ständerats – werfen dem EGMR vor, ein politisches Urteil jenseits seiner Kompetenz gefällt zu haben. Ein Urteil wird häufig (und gerade von der Politik) als politisch verschrien, wenn es der eigenen politischen Überzeugung zuwiderläuft. Aber darüber hinaus gibt es tatsächlich Gerichtsentseide, die politischer sind als andere. Das gilt zuerst für ein Urteil, das von der Politik vorgegeben wird – wenn etwa auf Druck der Regierung ein Oppositionspolitiker verurteilt oder eine NGO verboten wird. Ein Urteil ist aber auch politisch, wenn es selber «Politik macht» – sich also nicht nur auf einen in der Vergangenheit liegenden Einzelfall bezieht, sondern zugleich mit Blick auf die Zukunft wichtige Regeln der Polis, des gesellschaftlichen Zusammenlebens ändern will. Für diese Kategorie des politischen Urteils gibt es zahlreiche prominente Beispiele. Sie illustrieren zugleich die möglichen Reaktionen eines Gerichts, wenn es mit einer Frage der Politikgestaltung befasst wird.

Kontraproduktive Urteile

Das Gericht kann der Frage ausweichen und den Ball an die Politik zurück- oder weiterspielen. Die Gründe dafür sind vielfältig: weil der gesellschaftliche Konsens für eine grundlegende Änderung (noch) fehlt oder weil das Gericht die eigene Rolle zurückhaltend interpretiert. Gerade das Bundesgericht hat diesen Weg wiederholt gewählt: beim Frauenstimmrecht auf Bundesebene etwa, aber auch, als es die Klimaseniorinnen für die «Gestaltung aktueller Politikbereiche» auf den «Weg der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten» verwies. Für ein Gericht ist dies die mit den geringsten Risiken behaftete Option, sie eröffnet jedoch keine Gestaltungsspielräume. Eine gericht-

Fällt ein «politisches»
Urteil zu ambitioniert aus,
dann bewirkt es
möglicherweise
das Gegenteil
der ursprünglichen Absicht.

liche Instanz kann sich aber auch exponieren, indem sie nicht nur Zuständigkeit beansprucht für einen Sachbereich, der bisher dem Primat der Politik unterlag, sondern ihn auch gleich neu regeln will. Es gibt durchaus Beispiele, wie ein Gericht so einen gesellschaftlichen Wandel herbeigeführt oder zumindest beschleunigt hat. In den USA etwa leistete 1954 der Oberste Gerichtshof mit der Entscheidung «Brown v. Board of Education» einen zentralen Beitrag zur Überwindung der Rassentrennung.

Auch das Schweizer Bundesgericht hat gelegentlich erfolgreich ein «politisches» Urteil gefällt, etwa in der Frage des Rechtsschutzes bei Einbürgerungen, der heute trotz anfänglich heftiger Kritik akzeptiert ist. In die gleiche Kategorie fällt die – je nach Sichtweise aktive oder aktivistische – Rechtsprechung zum Wahlrecht in den Kantonen. Hier fiel die Reaktion der Politik jedoch heftiger aus. Gleich zwei Kantone wehrten sich mit Standesinitiativen gegen die neuen Regeln – ein Vorhaben, das erst in der nationalrätlichen Schlussabstimmung knapp scheiterte.

Es kommt aber auch vor, dass ein Gericht die eigene gesellschaftliche Gestaltungsmacht überschätzt. Die Konsequenzen können verhängnisvoll sein – für das Ansehen des Gerichts, aber auch für das mit dem Urteil verfolgte Ziel. Ein warnendes Beispiel ist der Verlauf der Abtreibungsdebatte in den USA. Im Fall «Roe v. Wade» destillierte der Oberste Gerichtshof 1974 aus der Verfassung ein ungeschriebenes Recht auf Abtreibung und erliess auch gleich selbst detaillierte Vorgaben, wann eine Abtreibung zulässig sein muss. Damit sollte von Bundesrechts wegen ein Ausgangspunkt für einen gesamtgesellschaftlichen Konsens geschaffen werden. Doch das Urteil bewirkte das genaue Gegenteil: Es perpetuierte nicht nur den Streit, sondern wurde zum Kristallisationspunkt einer Konterrevolution, zur «bête noire» einer Bewegung, die nach fünfzig Jahren mächtig genug war, die Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofs so zu beeinflussen, dass dieser 2022 seinen früheren Leitentscheid aufhob. Es sei nicht Sache

des Supreme Court, so befand nun die neue Mehrheit, die eigenen Überzeugungen an die Stelle des Gesetzgebers zu setzen; sie gäben deshalb die Regelungskompetenz in Abtreibungsfragen «zurück an das Volk und seine gewählten Vertreter».

Hier sieht man das Risiko eines «politischen» Urteils: Fällt dieses zu ambitioniert aus, dann bewirkt es möglicherweise das Gegenteil der ursprünglichen Absicht. Gerichte müssen also nicht nur in der Sache selbst entscheiden, sondern auch sorgfältig abwägen, ob ihr Urteil genügend gesellschaftlichen und politischen Sukkurs erhalten wird. Dieses richterliche Kalkül kann sich über die Zeit durchaus ändern: So äusserte sich das Bundesgericht 1990 doch noch zum Frauenstimmrecht – auf kantonaler Ebene. Mit dem Urteil gegen Appenzell Innerrhoden agierte das Gericht nicht mehr als gesellschaftliche Avantgarde, sondern vollzog lediglich einen inzwischen breit etablierten Konsens in letzter Konsequenz nach.

Strategie der Kläger

Nicht alle Gerichte wollen sich so viel Zeit lassen. Auch sind es nicht zwingend die Gerichte selbst, die eine politische Frage an sich ziehen; immer öfter werden sie durch strategische Prozessführung der Klägerschaft dazu gedrängt. Vordergründig geht es zwar immer noch um einen Einzelfall, doch sollen mit dem Einzelfall vor allem auch politische Entscheide für die Zukunft vorgespurt werden. Klimaklagen sind das anschaulichste Beispiel für dieses Vorgehen. Im Falle der Klimaseniorinnen reüssierte die Strategie über alle Erwartungen hinaus: Der EGMR trat zwar nicht auf die Beschwerden einzelner Seniorinnen ein, hiess jedoch die Klage des Klimaseniorinnen-Vereins gut, dessen Wirken auf die künftige Bekämpfung des Klimawandels gerichtet ist.

Trotz der verständlichen Freude der Klägerinnen und ihrer Unterstützer über diesen Entscheid: Ein Urteil allein ändert die Realität nicht. Es ist zwar ein performativer Sprechakt, aber keine Wortmagie. Wie Alexander Hamilton schon 1788 festhielt, kontrollieren Gerichte weder das Schwert noch den Geldbeutel. Sie sind für die Durchsetzung ihrer Entscheide auf die anderen Staatsgewalten angewiesen. Das wurde 1832 deutlich, als US-Präsident Andrew Jackson ein Urteil des Supreme Court zum Schutz der Cherokee als «Totgeburt» verspottete und die Umsetzung verweigerte. Dass «politische» Urteile nur mit politischer Unterstützung etwas bewirken, zeigte auch das Nachspiel von «Brown v. Board of Education», als die Armee schwarzen Schülerinnen und Schülern Zutritt zu segregierten Schulen verschaffen musste.

Diese Vorbehalte gegenüber gerichtlicher Wirkungsmacht gelten erst recht für internationale Gerichte. Auf nationaler Ebene kann ein wohlmeinendes Parlament oder eine pflichtbewusste Exekutive einem Urteil Achtung verschaffen. Der EGMR hingegen muss hier auf den weit weniger effektiven Ministerrat des Europarates hoffen, obwohl gleich mehrere Mitgliedsstaaten die Position der Schweiz im Klimaseniorinnen-Verfahren unterstützt haben und dem Klimaseniorinnen-Urteil ebenfalls kritisch gegenüberstehen mögen. Der Begriff der «policy», der Politikgestaltung, kommt in diesem Urteil dutzendfach vor – meist verbunden mit der Beteuerung, dass sie gerade nicht Aufgabe des EGMR sei. Dennoch weicht der Gerichtshof in der Folge mehrfach von seiner früheren Rechtsprechung ab mit der Begründung, dass sie der neuartigen Herausforderung des Klimawandels nicht gerecht werde.

Das Ergebnis ist ein – im hier definierten Sinne – hochpolitisches Urteil. Inhaltlich kann man das Resultat gutheissen angesichts der akuten Bedrohung durch den Klimawandel, für welche die Politik keine Antwort findet. Oder man kann kritisieren, dass so mit Verweis auf eine generelle Notlage der demokratisch legitimierte Entscheidungsprozess substanziiell relativiert wurde. Hier interessiert aber eine andere Frage: In welche Kategorie politischer Urteile werden wir den EGMR-Entscheid einst einordnen? Blicken wir auf ihn zurück als bahnbrechenden Richterspruch, der das Tor zu einem effektiveren Klimaschutz aufsties? Oder werden wir konstatieren müssen, dass der Gerichtshof damit nicht nur seine Stellung, sondern auch sein Anliegen nachhaltig kompromittiert hat?

Im Vergleich zur Abtreibungsfrage in den USA besteht in der Schweiz und in Europa ein breiter gesellschaftlicher Konsens über den grundsätzlich einzuschlagenden Kurs in Klimafragen. Zugleich zeigen aber die Wahlergebnisse der letzten Jahre, dass das Elektorat dem Klimaschutz nicht konstant einen gleich hohen Stellenwert zumisst. Die Halbwertszeit der politischen Gegenreaktion in der Schweiz, von der Forderung nach einem neuen Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bis hin zur Kündigung, ist vorerst schwierig abzuschätzen. Immerhin lassen Äusserungen aufhorchen, dass sich die Vertragsstaaten künftig für die Auswahl der Richterinnen und Richter nach (rechts-)politischen Kriterien besser absprechen sollten. Ob und auf welche Weise der Klimaseniorinnen-Entscheid langfristige Wirkung entfalten wird, muss sich somit noch weisen. Die Zuständigkeit für dieses Urteil wird dann aber nicht beim Gerichtshof liegen.

Lorenz Langer ist Assistenzprofessor für Völkerrecht und öffentliches Recht an der Universität Zürich und am Zentrum für Demokratie Aarau.