



Die Justiz strapaziert die Demokratie

Letztes Jahr ärgerte sich die halbe Schweiz über die übergriffigen Strassburger Klimarichter. Was ist Aufgabe der Justiz, was Aufgabe der Politik? Diese Frage stellt sich auch bei den neuen Verträgen zwischen der Schweiz und der EU. Von Katharina Fontana



Im Frühsommer 2024 kam es im eidgenössischen Parlament zu einer bemerkenswerten demokratischen Aufwallung. Anlass war das Klimaseniorinnen-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Die von Greenpeace vorgeschickten älteren Frauen hatten die Schweiz in Strassburg verklagt, weil sie angeblich zu wenig für den Klimaschutz unternahme und die Seniorinnen damit in ihrem Recht auf Privatleben verletze.

Worin die menschenrechtliche Verletzung der munteren Damen genau bestand, wurde vor Gericht zwar nicht klar, doch den Strassburger Richtern ging es um anderes. Um Höheres. Um ihre historische Rolle als Hüter des Weltklimas. Sie erfanden kurzerhand ein neues Menschenrecht auf Klimaschutz, obschon sich dieses auch nicht ansatzweise in der Menschenrechtskonvention findet und von den Europaratstaaten, welche die Konvention abgeschlossen haben, auch nicht gewollt ist.

Freude bei den EU-Kritikern

Während die Klimaseniorinnen international gefeiert wurden, ärgerte man sich in der Schweiz gewaltig über diesen richterlichen Übergriff und die Verletzung der nationalen Souveränität. Ein paar eigenwillige und einflussreiche Köpfe im Parlament riefen zum politischen Widerstand auf, was am Ende dazu führte, dass beide Räte samt Landesregierung eine Protesterklärung gegen den Klimaaktivismus der europäischen Richter und gegen ihre Einmischung in die Schweizer Politik verabschiedeten und nach Strassburg schickten – ein einmaliger Vorgang.

Dass sich das Personal des Gerichtshofs davon beeindruckt lässt, ist nicht anzunehmen, und wie sich die belastete Beziehung zwischen der Schweiz und Strassburg entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Das Jubiläum des Beitritts der Schweiz zur Menschenrechtskonvention, der sich im November 2024

Elitismus widerspricht dem Staatsverständnis der Schweiz – setzt er sich durch, können Parlament und Stimmberechtigte, kann die Demokratie einpacken.

zum 50. Mal jährte, wurde hierzulande jedenfalls nur verschämt im kleinen Kreis von Gleichgesinnten gewürdigt. Feiern war nicht angesagt, Aufmerksamkeit suchte man nicht.

Den Schweizer EU-Kritikern kommen das Klima-Urteil und der offene Konflikt mit der Strassburger Instanz wie gerufen, den EU-Freunden ist der Vorfall unangenehm. Denn er zeigt, dass internationale Gerichtshöfe ihre Rolle und ihre Kompetenzen expansiv verstehen und sich nicht davon abhalten lassen, das Recht nach ihren Vorstellungen oder nach ihrer «Agenda» weiterzuentwickeln. Ein einzelner Staat kann dagegen nichts oder nicht viel ausrichten; das Gericht durch ein neues Gesetz zu steuern, wie es auf der nationalen Ebene möglich ist, geht international nicht.

Was für den Gerichtshof in Strassburg gilt, den EGMR, gilt ebenso für den Gerichtshof der Europäischen Union in Luxemburg, den EuGH. Eine selbstbewusstere Instanz als jene in Luxemburg kann man sich kaum vorstellen. Der EuGH sorgt immer wieder für Paukenschläge und beschliesst so bahnbrechende wie weitreichende Urteile. Er nimmt sich die Freiheit heraus, Unionsrecht grosszügig und dynamisch umzuinterpretieren, was bei den EU-Mitgliedstaaten immer wieder für Aufregung sorgt. Er betreibt ungeniert Rechtsschöpfung von der Richterbank herab. Für viele hierzulande ist er das rote Tuch in der Schweizer Europapolitik.

Im Dezember hat der Bundesrat den Abschluss der Verhandlungen mit der Europäischen Union verkündet. Was genau im Vertragspaket steht, wird man erst wissen, wenn die Texte veröffentlicht werden. Bekannt ist aber, dass in den bestehenden Marktabkommen (darunter die Personenfreizügigkeit) wie auch in den drei angestrebten zusätzlichen Abkommen (darunter der Strom) künftig institutionelle Regeln gelten sollen. Die Schweiz würde sich verpflichten, neues EU-Recht dynamisch zu übernehmen, zudem würde sie einen Mechanismus zur Streitbeilegung akzeptieren. Die institutionellen Fragen seien «die Elefanten im Raum», sagt der FDP-Chef Thierry Burkart, und er hat recht. Obwohl unübersehbar, reden der Bundesrat und die Unterstützer des Vertragspaketes lieber über alles andere als darüber, was sich institutionell und staatspolitisch für die Schweiz ändern und welche Rolle der EuGH künftig hierzulande spielen würde.

Die EU ist diesbezüglich unverkrampfter. So hält sie in ihren Ausführungen zum geplanten Vertragspaket mit der Schweiz fest, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs umfassend anzuwenden sei, «für alle diese Abkommen,



unabhängig davon, ob sie vor oder nach dem Inkrafttreten des Pakets ergangen ist». Die Schweiz müsste demnach die bisherige EuGH-Praxis zum Unionsrecht wie auch die künftige Praxis übernehmen, sofern sie in den Bereich der Personenfreizügigkeit, des Stroms oder der anderen Abkommen (wie Landverkehr, Gesundheit, Lebensmittel) fällt.

Was würde das bedeuten? Die Übernahme der EuGH-Rechtsprechung ist für die Schweiz nichts grundsätzlich Neues, das Schweizer Recht ist schon jetzt zu einem Gutteil «europäisiert». Das Bundesgericht richtet sich bereits heute oft nach dem, was die Richter in Luxemburg beschliessen. Es begründet dies mit dem Interesse an einer parallelen Rechtslage in der Schweiz und in der EU. Es tut dies oft unbemerkt, hin und wieder sorgt die Übernahme der EuGH-Urteile aber auch für Wirbel, gerade wenn sie mit der Zuwanderung zu tun haben. So etwa, als das Bundesgericht den EuGH-Entscheid zum Recht auf Familiennachzug für Drittstaatenangehörige übernahm – mit der migrationspolitisch bedeutsamen Folge, dass zum Beispiel eine in der Schweiz wohnhafte Deutsche, die mit einem Syrer verheiratet ist, ihre Schwiegereltern ins Land holen kann. Die Schweiz selber gewährt dieses Recht ihren eigenen Staatsangehörigen nicht.

Die Berücksichtigung der Luxemburger Urteile erfolgt heute freiwillig; liegen sachliche, triftige Gründe vor, weicht das Bundesgericht davon ab. Offen ist, ob und inwieweit unter den neuen Verträgen weiterhin Raum bliebe für autonome schweizerische Lösungen in den abkommensrelevanten Bereichen. Dieser Punkt sollte sauber analysiert werden, hier braucht es Klarheit. Die von den Verhandlern erzielten Ausnahmen – etwa im Bereich der Unionsbürgerrichtlinie, wo die Ausschaffung krimineller EU-Bürger weiterhin erlaubt sein soll – mögen eine gewisse Sicherheit bieten, auch bei der Übernahme neuer EuGH-Urteile.

Ist das Volk zu dumm?

Was man mit Bestimmtheit sagen kann: Mit den neuen Verträgen würde die Bedeutung der Justiz tendenziell weiter steigen und jene der Politik tendenziell weiter abnehmen. Rechtsänderungen könnten vermehrt von Richtern getroffen werden, ausserhalb der parlamentarischen und demokratischen Verfahren und auch in politisch heiklen Be-

reichen. Die Schweiz müsste sich wohl umgewöhnen. Der Zürcher Europarechtler Matthias Oesch formuliert es wie folgt: «Das Grundverständnis über die Rolle der Politik, des Rechts und der Gerichte bei der Lösung von Konflikten in der EU steht in augenfälligem Kontrast zu der in der Schweiz traditionell vorherrschenden Zurückhaltung, Konflikte zu entpolitisieren und ihre Lösung einer gerichtlichen Instanz zu überantworten. In der Debatte über neue institutionelle Regeln tut die Schweiz gut daran, sich dieser Unterschiede bewusst zu sein.»

Der Bundesrat scheint überzeugt davon, dass die neuen Abkommen der Schweiz übers Ganze gesehen mehr Vorteile als Nachteile bieten. In den nächsten Monaten sollte er detailliert über die Bedeutung der institutionellen Neuerungen informieren. Die Elefanten im Raum werden nicht kleiner, wenn man nicht über sie spricht. Vielleicht sind die Änderungen verglichen mit der geltenden Situation – namentlich, was die Übernahme der neuen Rechtsprechung angeht – auch geringer, als Kritiker befürchten.

Die Diskussion, wo die Grenze zwischen Gesetzgeber und Richter zu ziehen ist, ist nicht neu. Auch in der Schweiz wird seit Jahren darüber debattiert, was Aufgabe des Parlaments und was Aufgabe der Justiz ist. Mitunter ist zu hören, dass die dritte Gewalt besser in der Lage sei, unbefangen und richtig zu urteilen, da sie die Sache von einer höheren Ebene aus betrachte. Nur Richter könnten den rasanten gesellschaftlichen, ökonomischen und wissenschaftlichen Veränderungen angemessen Rechnung tragen – oder dem Klimaschutz. Volk und Parlament dagegen fehle diese Fähigkeit: Das Volk habe zu wenig Ahnung und agiere emotional, und Parlamentarier seien nur auf ihre Wiederwahl aus und würden dem kurzfristigen persönlichen Erfolg alles unterordnen.

Freiheitsliebende Geister tun sich dagegen schwer mit der Vorstellung, dass eine «Gruppe von Weisen» über dem demokratischen Gesetzgeber und dem Volk stehen soll. Mit der dritten Gewalt im klassischen Sinn, die der Diener des Gesetzes sein soll, hat das nicht mehr viel zu tun. Ein solcher Elitismus widerspricht auch dem schweizerischen Staatsverständnis – setzt er sich durch, können Parlament und Stimmberechtigte, kann die Demokratie einpacken. Oder wie heisst es in der Bundesverfassung: «Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.»