

Verfassungsgerichtsbarkeit – worum es (nicht) geht

Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit würde eine Stärkung des richterlichen Schutzes der Verfassung bedeuten. Die Vorrangstellung der Bundesversammlung würde teilweise gebrochen, womit sich die Schweiz stärker an einem Modell von «checks and balances» orientieren würde. Von Benjamin Schindler

Wieder einmal steht die Verfassungsgerichtsbarkeit auf der politischen Agenda. Und wie in früheren Jahren droht das Thema zum Kristallisationspunkt unterschiedlichster politischer Anliegen zu werden, die mit der Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht direkt in Zusammenhang stehen. Die Diskussion würde viel von ihrer Emotionalität verlieren und an Sachlichkeit gewinnen, wenn sie sich auf das Wesentliche konzentrieren würde. So geht es um Folgendes: Heute müssen alle rechtsanwendenden Behörden Bundesgesetze und Staatsverträge anwenden (Art. 190 BV) – selbst dann, wenn sie der Bundesverfassung widersprechen. Verschiedene politische Vorstösse zielen darauf ab, dieses Anwendungsgebot zu beseitigen und es Gerichten und Verwaltungsbehörden künftig zu erlauben, die Bundesverfassung in jedem Fall durchzusetzen. Konkrete Auswirkungen dürfte dies vor allem in zwei Bereichen haben: Einerseits dort, wo Bundesgesetze gegen Grundrechte verstossen. Andererseits in den Fällen, in denen der Bundesgesetzgeber die in der Bundesverfassung verankerte Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen missachtet.

Ausbau, nicht Einführung

Bei der Feststellung einer Verfassungswidrigkeit käme es aber nicht zu einer förmlichen Aufhebung. Das Bundesgesetz oder der Staatsvertrag würde lediglich im Einzelfall nicht angewendet. Damit ist auch schon angesprochen, worum es nicht geht:

Erstens geht es nicht um die «Einführung», sondern um den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Schweiz kennt seit 1874 die individuelle Verfassungsbeschwerde und nahm damit europäisch eine Pionierrolle ein. Das Bundesgericht hat seither in vielen Entscheidungen die Bundesverfassung gegenüber widersprechenden kantonalen Verfassungen, Gesetzen und Verordnungen, aber auch gegenüber Verordnungen des Bundesrats und der Bundesverwaltung durchgesetzt.

Zweitens geht es nicht um den Vorrang der Bundesverfassung. Der Bundesgesetzgeber ist bereits heute an die Bundesverfassung gebunden. Er darf keine verfassungswidrigen Gesetze erlassen oder verfassungswidrige Staatsverträge abschliessen. Neu wäre hingegen, dass andere Staatsorgane, insbesondere das Bundesgericht, die Verfassungskonformität von Bundesgesetzen und Staatsverträgen kontrollieren und durchsetzen könnten.

Drittens geht es nicht um das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht. Die Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen hat nichts zu tun mit der Frage der Völkerrechtskonformität der Bundesverfassung und des übrigen Landesrechts. Das Bundesgericht kann bereits heute Bundesgesetzen die Anwendung versagen, wenn sie Völ-

kerrecht widersprechen, da sich Art. 190 BV nicht zum Verhältnis Völkerrecht - Landesrecht äussert. Dies führt zur eigenartigen Situation, dass das Bundesgericht einem Bundesgesetz die Anwendung versagen kann, wenn es einem in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Grundrecht widerspricht, etwa der Meinungsäusserungsfreiheit. Grundrechte aber, die «nur» in der Bundesverfassung verankert sind, wie die Eigentumsgarantie oder die Wirtschaftsfreiheit, kann es gegenüber dem Bundesgesetzgeber nicht durchsetzen. Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit würde den richterlichen Schutz dieser «typisch schweizerischen» Grundrechte stärken.

Viertens geht es nicht um den Gegensatz von Demokratie und Rechtsstaat. Die Bundesverfassung geniesst mit dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen bereits höchste demokratische Legitimation. Es spricht aus demokratischer Sicht nichts dagegen, dass diese Verfassung gegenüber Bundesgesetzen oder Staatsverträgen durchgesetzt wird. Denn Letztere sind nicht zwingend Gegenstand einer Volksabstimmung. Wer den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit befürwortet, schaufelt damit der Demokratie kein Grab.

Fünftens geht es nicht um die Schaffung eines Richterstaats oder einer elitären Richterdictatur, wie das Gegner einer ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit gerne behaupten. Das Bundesgericht nimmt bereits heute in vielen Bereichen verfassungsrichterliche Aufgaben wahr. Man mag mit dem einen oder anderen Entscheid nicht einverstanden sein, aber das Gericht hat seine Aufgabe bisher mit Zurückhaltung wahrgenommen. Allerdings stimmt es, dass der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit zu einem Kompetenzzuwachs des Bundesgerichts auf Kosten des Parlaments führen würde. Diese Gewichtsverschiebung im Gewaltengefüge hätte zur Folge, dass das oberste Gericht stärker politisch exponiert wäre. Richterinnen und Richter müssten sich vermehrt Gedanken darüber machen, wo ihre Verfassungsinterpretation endet und das Ermessen des Gesetzgebers beginnt.

Sechstens geht es nicht um die Existenz des Rechtsstaats. Auch Befürworter einer erweiterten Verfassungsgerichtsbarkeit neigen zu Übertreibungen. Sie sehen im Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit den entwicklungsgeschichtlich längst überfälligen Schritt hin zum «modernen» Rechtsstaat. Dabei wird leicht vergessen, dass verschiedene nordische Staaten und auch das Vereinigte Königreich eine stark eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit kennen. Sie sind deswegen nicht rückständiger, sondern gewichten die Macht des Parlaments höher als diejenige der Gerichte.

«Checks and balances»

Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit würde in erster Linie eine Stärkung des richterlichen Schutzes der Verfassung bedeuten. Die bisherige Vorrangstellung der Bundesversammlung als «oberste Gewalt im Bund» würde teilweise gebrochen, und die Schweiz würde sich stärker einem Modell von «checks and balances» nähern, wie es die Vereinigten Staaten von Amerika kennen. Dies ist der zentrale Punkt, und darauf sollte sich die politische Diskussion konzentrieren.

.....
Benjamin Schindler ist Professor für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen.