

Bundesgericht soll auch Bundesgesetze prüfen

Nationalratskommission für mehr Rechtsstaat und den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit

Die Rechtskommission des Nationalrats hat einen Vorschlag zum Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit in die Vernehmlassung geschickt. Danach soll das Bundesgericht auch Bundesgesetze überprüfen.

Claudia Schoch

Die Rechtskommission des Nationalrats hat ein langjähriges Anliegen des Rechtsstaats wieder aufgenommen: die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auch gegenüber Bundesgesetzen. Dabei sollen Bundesgesetze lediglich im Anwendungsfall auf ihre Übereinstimmung mit der Bundesverfassung (BV) überprüft werden können (konkrete Normenkontrolle), und zwar nicht allein vom Bundesgericht, sondern von allen rechtsanwendenden Behörden. Es geht indes nicht darum, dass Gesetze bei ihrem Erlass dem Bundesgericht zur Überprüfung vorgelegt werden könnten (abstrakte Normenkontrolle). Die nationalrätliche Rechtskommission hat einen entsprechenden Vorentwurf in die Vernehmlassung geschickt. Ausgelöst haben das Projekt zwei parlamentarische Initiativen aus den Jahren 2005 (Heiner Studer, evp.) und 2007 (Vreni Müller-Hemmi, sp.).

Grundrechte zweiter Klasse

Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze als konkrete Normenkontrolle war bereits ein Vorschlag der Expertenkommission Furgler zur Totalrevision der Bundesverfassung von 1977. Dieser wurde im Zusammenhang mit der Justizreform als Ergänzung zur Nachführung der Bundesverfassung 1996 wieder aufgenommen. Das Vorhaben scheiterte aber schliesslich bei der Bereinigung der Justizreform im Oktober 1999 im Parlament.

Für viele rüttelt die Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze an den Felsen ihrer direktdemokratischen Überzeugungen. Doch ist zu bedenken, dass der Verfassung mit der Zustimmung von Volk und Ständen an sich eine höhere demokratische Legitimation zukommt als den Gesetzen. Auch hat sich seit 1874 die Gesetzgebung schwergewichtig auf die Bundesebene verlagert. Beschränkungen der Freiheit drohen heute nicht mehr primär durch die kantonalen Parlamente. Bei der Komplexität der Lebenssituationen kann das Parlament zudem oft nur schwer alle künftigen Auswirkungen eines Gesetzes überblicken. Gegenüber Ängsten vor dem Richterstaat macht die Kommission sodann geltend, dass das Bundesgericht bei der Überprüfung kantonalen Rechts sich bisher die nötige Zurückhaltung auferlegt und sich nicht zum politischen Entscheidungsträger aufgeschwungen

habe.

Wesentlich kommt hinzu, dass inzwischen bei Verletzungen von in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantierten Rechten der Gang nach Strassburg an den europäischen Gerichtshof für Menschenrechte auch gegen Bundesgesetze offensteht. Das Bundesgericht nimmt deshalb mittlerweile im Rahmen dieser Rechte eine Prüfung der Bundesgesetze vor, wobei es in der Urteilsbegründung auf eine allfällige Verletzung hinweist. Es anerkennt laut etablierter Praxis, dass den völkerrechtlichen Normen zum Schutz der Menschenrechte (EMRK und Uno-Pakt II) Vorrang vor Bundesgesetzen zukommt. Damit haben die mit den Menschenrechten identischen Grundrechte der Bundesverfassung Vorrang vor Bundesgesetzen. Dies gilt hingegen etwa nicht für die Eigentumsfreiheit oder die Wirtschaftsfreiheit. Es sind damit quasi zwei Klassen von Grundrechten entstanden. Im Verhältnis zum übrigen Völkerrecht hat das Bundesgericht die Praxis entwickelt, dass jüngere Bundesgesetze dem früheren Völkerrecht vorgehen, wenn das Gesetz im Wissen um die Völkerrechtswidrigkeit erlassen wurde.

Umfang der Prüfung

Konkret schlägt die nationalrätliche Rechtskommission mit beträchtlicher Mehrheit (vgl. nebenstehenden Beitrag) nun vor, Artikel 190 BV zu streichen. Dieser bestimmt, dass für das Bundesgericht und alle andern rechtsanwendenden Behörden die Bundesgesetze und das Völkerrecht massgebend sind. Das bedeutet, dass ein Bundesgesetz, auch wenn es gegen die Verfassung verstösst, anwendbar bleibt.

Der Vorschlag der Kommission hätte zur Folge, dass künftig eine Überprüfung eines Bundesgesetzes auf seine Verfassungskonformität allgemein möglich würde. Massstab für die Prüfung wäre die gesamte Bundesverfassung, nicht nur die Grundrechte, sondern etwa auch die Kompetenzausscheidungen zwischen Bund und Kantonen.

Die CVP-Vertreter Hochreutener (Bern) und Roux (Wallis) unterstützen einen Minderheitsantrag, wonach Artikel 190 lediglich in dem Sinne ergänzt werden soll, dass ein Bundesgesetz unverbindlich sei, soweit es ein Grundrecht der Bundesverfassung oder ein vom Völkerrecht garantiertes Menschenrecht verletzt. Eine Minderheit von 8 SVP-Kommissionsmitgliedern wendet sich gegen jede Änderung.