

Menschenrechte, Gerichte und Demokratie

Die umstrittene Rollenverteilung beim Schutz der Grundrechte im internationalen Vergleich

Die Frage nach den Rollen von Verfassungsgeber, Parlament und Gerichten im Bereich der Grundrechte ist zurzeit in der Schweiz besonders kontrovers. Ein Tagungsband vermittelt Denkanstösse, die auch für diese Diskussion wertvoll sind.

Walter Haller

An einer von der «Venedig-Kommission» des Europarates initiierten Tagung diskutierten Rechtstheoretiker, Politologen, Juristen und ein Soziologe über die Aufteilung der Kompetenzen zwischen parlamentarischen und gerichtlichen Instanzen bei der Ausformulierung und Weiterentwicklung von Grund- und Menschenrechten. Die fünfzehn Beiträge, denen eine resümierende und kontroverse Diskussionspunkte analysierende Einführung von Gret Haller vorangestellt ist, sind in einem handlichen Band erschienen.

Auffallend ist, wie unterschiedlich der Beitrag der Verfassungsgerichtsbarkeit zum Schutz der Grundrechte beurteilt wird. Peter Paczolay, Präsident des ungarischen Verfassungsgerichts, betont unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Supreme Court der USA und ausgewählter ungarischer Urteile (zum Beispiel Abschaffung der Todesstrafe) die Bedeutung des Richterrechts für die Entwicklung der Grundrechte. Andere (wie Richard Bellamy) befürchten einen «von oben» dekretierten Lernprozess, der den politischen Diskurs vorzeitig abblockt. Vielleicht hängt die im Allgemeinen viel skeptischere Haltung britischer und skandinavischer Autoren gegenüber einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit im Schnittpunkt von Recht und Politik damit zusammen, dass in den betreffenden Ländern die Grundrechte früher als weniger bedroht erschienen und erst seit kurzem, unter dem Einfluss einer europäischen Gerichtsbarkeit, relativ bescheidene Möglichkeiten einer Korrektur von Grundrechtsverletzungen durch nationale Gerichte existieren.

Andere Staaten mit unterbrochener oder fehlender rechtsstaatlicher Tradition haben dagegen bei der vollständigen Erneuerung ihrer Verfassungsordnungen (Deutschland im Grundgesetz von 1949, mittel- und osteuropäische Staaten nach der Wende) grosse Hoffnungen auf starke Verfassungsgerichte gesetzt.

Leider befasst sich keiner der Beiträge mit der Thematik aus der Sicht einer Demokratie, in der das Volk mittels Initiative und Referendum unmittelbar Einfluss auf Inhalt und Umfang von

Grundrechten nehmen kann. Hier sind Kollisionen zwischen der «Volkssouveränität» und dem Schutz der Grundrechte von Minderheiten in einer multikulturellen Gesellschaft besonders brisant. Die Notwendigkeit einer «praktischen Konkordanz» von demokratischen und rechtsstaatlichen Anforderungen ist indes Aufgabe jeder Demokratie, die in repräsentativen Demokratien darüber geführte Debatte daher auch für die Schweiz von Interesse.

Zudem thematisiert der Band institutionelle Vorkehren, welche auch die hierzulande geführte Diskussion bereichern könnten, wie etwa das von Kaarlo Tuori vorgestellte finnische Modell einer Kombination von umfassender präventiver und restriktiver nachträglicher Prüfung. Dank der zentralen Rolle des Parlamentsausschusses für Verfassungsrecht weist die Verfassungskontrolle in Finnland eine stark parlamentarische Prägung auf. Bestehen Zweifel an der Verfassungsmässigkeit einer Gesetzesvorlage, so veranlasst der Ausschuss eine Prüfung durch Verfassungsexperten. Es ist kaum vorstellbar, dass er je eine einstimmige Expertenmeinung desavouieren könnte. Seien die Experten aber uneinig, so gewinne die politische Ausrichtung der Mitglieder mehr Gewicht. Die Einschätzung des Ausschusses ist für das Parlament bindend.

Der Judikative kommt in Finnland eine bloss ergänzende Funktion bei der Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen zu: Erst seit dem Jahr 2000 dürfen Gerichte einer Gesetzesnorm die Anwendung versagen, wenn diese «nachweislich» der Verfassung widerspricht. Eine Professionalisierung und Aufwertung der parlamentarischen Vorprüfung von Gesetzen und auch von Volksinitiativen könnte vielleicht in der Schweiz zu einer Entspannung der Kontroversen über die «Gefahren des Richterstaates» führen.