

Newsletter KdK – Standpunkt der Kantone 2/2017: Fokusbeitrag

Gerichtliche Überprüfung föderaler Streitigkeiten

Aus Sicht der Kantone lässt sich der Föderalismus in seiner Substanz nur erhalten, wenn die Einhaltung der bundesstaatlichen föderalistischen Grundsätze auch justiziabel, also gerichtlich entscheidbar ist. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat deshalb Prof. Dr. Felix Uhlmann von der Universität Zürich beauftragt, ein Gutachten zur Frage der "Gerichtlichen Überprüfung der föderalen Grundsätze in der Schweiz" zu verfassen. Die wichtigste Erkenntnis aus dem Gutachten lautet: Obwohl die Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennt, können die Kantone im Einzelfall mit einer staatsrechtlichen Klage Verletzungen von föderalistischen Grundsätzen gerichtlich feststellen lassen.

Im Juni 2014 haben die Kantonsregierungen den Monitoringbericht "Föderalismus 2011-2013" verabschiedet. Der Bericht enthält eine Reihe von konkreten Massnahmen zur Stärkung des Föderalismus. So kommt der Bericht unter anderem zum Schluss, dass sich der Föderalismus in seiner Substanz nur erhalten lässt, wenn die Einhaltung der bundesstaatlichen föderalistischen Grundsätze justiziabel ist. Die Kantone müssen die Möglichkeit haben, Eingriffe in ihre Autonomie gerichtlich anzufechten. Ausgehend von dieser Feststellung hat die KdK 2016 bei Prof. Dr. Felix Uhlmann ein entsprechendes Gutachten in Auftrag gegeben.

Dieses Gutachten kommt zum Schluss, dass die Einhaltung der föderalistischen Grundsätze und damit die Autonomie der Kantone durch die Bundesverfassung grundsätzlich ausreichend geschützt und in wesentlichen Teilen justiziabel sind. Grösstes Hindernis für eine institutionalisierte Kontrolle der Einhaltung der föderalistischen Grundsätze stellt das Anwendungsgebot gemäss Art. 190 BV dar: Demnach hat das Bundesgericht die Bundesgesetze anzuwenden, ohne diese auf ihre Verfassungskonformität zu überprüfen. In diesem Sinn kennt die Schweiz also keine Verfassungsgerichtsbarkeit.

Das Gutachten hält gleichzeitig aber auch fest, dass Art. 190 BV dem Bundesgericht nicht untersagt, im Sinne einer Feststellung auf eine Verletzung der föderalistischen Grundsätze bzw. der Kantonsautonomie hinzuweisen. Aus juristischer Sicht ist die derzeit geltende Regelung offen genug, dass das Bundesgericht Übergriffe des Bundes schon heute feststellen kann.

Der Gutachter empfiehlt deshalb den Kantonen, bei Bundesgesetzen, Verordnungen und deren Vollzug vermehrt gerichtlich überprüfen zu lassen, ob sie "föderalismuskonform" sind. Im Vordergrund stehe der Einsatz staatsrechtlicher Klagen. Anstatt auf eine Verfassungsgerichtsbarkeit hin zu arbeiten, könnten über die Rechtsprechung allfällige Schwächen in der Gesetzgebung aufgedeckt und gezielt auf dem Weg der Gesetzgebung behoben werden.

Mit dem nun eingeschlagenen Weg verfolgen die Kantone nicht zuletzt auch das Ziel, über die Rechtsprechung die eidgenössischen Räte in föderalen Fragen stärker zu sensibilisieren.

In den letzten fünfzehn Jahren sind verschiedene Versuche zur Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit gescheitert. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung 1999 etwa wurde die Überprüfung von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht zwar vorgeschlagen, anlässlich des Differenzbereinigungsverfahrens aber wieder fallengelassen. Ein ähnliches Vorhaben wurde vom Bundesrat 2001 in die Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) aufgenommen, scheiterte aber ebenfalls in den eidgenössischen Räten. 2011 hat die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates die Aufhebung von Art. 190 BV vorgeschlagen, doch der Ständerat wollte davon nichts wissen. Während sich der Bundesrat zur Abschaffung von Art. 190 BV noch positiv geäußert hatte, vertrat er 2015 zu einer Motion von Ständerat Andrea Caroni eine ablehnende Haltung, da aus seiner Sicht "eine Wiederaufnahme der Diskussion über die Verfassungsgerichtsbarkeit verfrüht und wenig erfolgversprechend" sei. Vor diesem Hintergrund prüfen die Kantone nun im Bedarfsfall den von Prof. Uhlmann vorgeschlagenen Weg über die staatsrechtlichen Klagen.