



XVI^e Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes
XVIth Congress of the Conference of European Constitutional Courts
XVI. Kongress der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte
XVI Конгресс Конференции европейских конституционных судов

Synthèse / Summary / Kurzfassung / резюме

CONFÉDÉRATION SUISSE / SWISS CONFEDERATION /
SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT /
ШВЕЙЦАРСКАЯ КОНФЕДЕРАЦИЯ

Tribunal fédéral suisse / The Swiss Federal Supreme Court /
Schweizerisches Bundesgericht / Tribunale federale svizzero

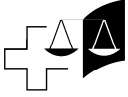
Allemand / German / Deutsch / немецкий

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal



CH - 1000 Lausanne 14

**Zusammenfassung der
Antworten der Schweiz zum Fragebogen des**

**XVI. Kongresses
der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte 2014**

**„Die Kooperation der Verfassungsgerichte in Europa –
Aktuelle Rahmenbedingungen und Perspektiven“**

Die Rolle des Bundesgerichts

Das Bundesgericht ist **die oberste rechtsprechende Behörde** des Bundes. Es nimmt eine Doppelfunktion wahr: Es überwacht die Einhaltung der Bundesgesetzgebung in allen Rechtsgebieten und schützt als **Verfassungsgericht** die Verfassungs- und Grundrechte der Bürger.

Gegenstand der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts sind – im abstrakten Normenkontrollverfahren – **kantonale Erlasse** und im Rahmen einer Beschwerde gegen einen konkreten Anwendungsakt **kantonale oder eidgenössische Entscheide**. Die Kontrolle ist immer nachträglich. Das Bundesgericht muss durch Private mit Beschwerde angerufen werden und zwar unter Erschöpfung des kantonalen und eidgenössischen Instanzenzuges innert dreissig Tagen nach Veröffentlichung des Erlasses oder Eröffnung des angefochtenen Entscheides. Der Beschwerdeführer hat die gerügten Grundrechte in der Beschwerdeschrift anzugeben und deren Verletzung zu begründen. Der Sachverhalt kann vom Bundesgericht nur dann berichtigt werden, wenn er einen schwerwiegenden Fehler aufweist oder auf einer Rechtsverletzung beruht. Das Bundesgericht beschränkt sich ausschliesslich auf die Kontrolle von Rechtsfragen.

Die **Bundesgesetze** können keiner abstrakten Verfassungskontrolle durch das Bundesgericht unterzogen werden. Die Bundesgesetze und das Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend, auch wenn ein Gesetz verfassungswidrig sein sollte. Diese beschränkte Kontrolle der Verfassungsmässigkeit in Bezug auf Bundesgesetze ist eines der Hauptmerkmale des schweizerischen Verfassungssystems. Das Prinzip der verfassungskonformen Auslegung wird jedoch relativiert, wonach bei mehreren Auslegungsmöglichkeiten einer Gesetzesbestimmung diejenige zu bevorzugen ist, welche am besten mit der Verfassung übereinstimmt. Die Bundesverfassung hindert das Bundesgericht zudem nicht, die Verfassungsmässigkeit eines Bundesgesetzes zu prüfen: Das Bundesgericht ist berechtigt, die Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes festzustellen, aber es kann nicht die Rechtsfolge einer Aufhebung oder Nichtanwendung daran knüpfen.

Abgesehen von den Bundesgesetzen können die **anderen Rechtssätze des Bundes**, etwa die Verordnungen des Parlaments und der Regierung, vom Bundesgericht grundsätzlich auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden.

Das Bundesgericht ist nicht nur an die Bundesgesetze, sondern auch an das **Völkerrecht** gebunden. Beschliesst der schweizerische Gesetzgeber aber bewusst eine spätere vom Staatsvertragsrecht abweichende Gesetzesnorm, so ist das Bundesgericht an diesen Entscheid des Gesetzgebers gebunden. Eine Ausnahme im Sinne des Vorrangs des Völkerrechts besteht, soweit der Schutz der Menschenrechte im Völkerrecht verankert ist (z.B. EMRK, UNO-Pakt II). In diesem Fall geht Völkerrecht abweichendem Bundesrecht immer vor.

Das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union

Da die Schweiz der Europäischen Union (EU) nicht angehört, ist das Gemeinschaftsrecht **nicht direkt** auf sie anwendbar. Die Schweiz hat den bilateralen Weg mit der EU gewählt und viele Abkommen mit ihr unterzeichnet, insbesondere

- Die sieben bilateralen Abkommen I (vom Volk im Jahre 2000 angenommen) u.a. über die Personenfreizügigkeit. Es handelt sich vorab um klassische zur gegenseitigen Marktöffnung bestimmte Staatsverträge.
- Die neun bilateralen Abkommen II (vom Volk im Jahre 2005 angenommen), die politische Fragen thematisieren, wie die innere Sicherheit und das Asylwesen (Schengen/Dublin).

Das in der Schweiz im Rahmen der bilateralen Abkommen anwendbare Europarecht ist **Staatsvertragsrecht** und nicht supranationales Recht. Diese Abkommen als solche sind internationale Verträge, die nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts ausgelegt, angewendet und allenfalls auch geändert werden müssen. Im Gegensatz dazu sind die in den Abkommen erwähnten EU-Rechtsakte durch EU-Organe formuliert worden. Sie sind für die Schweiz nur von Bedeutung, soweit sie in den bilateralen Abkommen eine hinreichende Grundlage haben.

Die **bilateralen Verträge** stützen sich hauptsächlich auf den Grundsatz der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung beider Vertragspartner, der die verschiedenen Gesetzgebungen zu einer Annäherung führt, nie aber zu einer ganzheitlichen Rechtsangleichung. Im Hinblick auf diese Annäherung sind in der Schweiz zahlreiche Gesetze und Verordnungen abgeändert, erlassen oder aufgehoben worden.

Die **unmittelbare Anwendbarkeit** der in den bilateralen Verträgen erwähnten EU-Rechtsakte entspricht den allgemeinen Regeln für die Anwendbarkeit des Völkerrechts. Somit ist das EU-Recht in der Schweiz unmittelbar anwendbar, sofern die Bestimmungen inhaltlich hinreichend klar und bestimmt formuliert sind, um als Grundlage für einen Entscheid im Einzelfall zu dienen. Dies trifft auf die EU-Verordnungen grundsätzlich zu.

Die Verfassungsgerichte zwischen Verfassungsrecht und Europäischem Recht

A. EU-Recht

Das **Gemeinschaftsrecht** ist **nicht direkt** auf die Schweiz anwendbar. Nach Artikel 190 BV ist insbesondere das auf unser Land anwendbare Völkerrecht für das Bundesgericht massgebend; die mit der EU abgeschlossenen bilateralen Verträge sind für die Schweiz Staatsverträge. Das Bundesgericht muss das Europarecht – d.h. das Gemeinschaftsrecht, das die Schweiz im Zusammenhang mit der Unterzeichnung der bilateralen Verträge mit der EU übernommen hat – nur in diesem beschränkten Umfang berücksichtigen.

Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, kommt die **Charta der Grundrechte** der Europäischen Union nicht zur Anwendung.

Dagegen finden sich in unseren Staatsverträgen einzelne Bestimmungen, welche die Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (**EuGH**) vorsehen; dies trifft zu auf Artikel 16 Abs. 2 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit.

Das Bundesgericht zitiert regelmässig die **Rechtsprechung** des EuGH. Die Urteile des EuGH werden sowohl bei der Auslegung europäischen Rechts, das freiwillig ins Schweizer Recht übernommen wurde (sogenannter autonomer Nachvollzug des europäischen Rechts) als auch bei der Auslegung der Staatsverträge berücksichtigt. Es liegt im Interesse der Schweiz, dass die gleichen Bestimmungen in den bilateralen Abkommen überall den gleichen Sinn haben. Das Bundesgericht schafft in autonomer Weise im Inland eine parallele Rechtslage zur EU und berücksichtigt in diesem Rahmen auch Änderungen der Rechtsprechung des EuGH.

Da die Schweiz jedoch kein Mitgliedstaat der EU ist, können die Urteile des Bundesgerichts **nicht** vom **EuGH** überprüft werden.

B. EMRK und internationales Recht im Allgemeinen

Das Bundesgericht nimmt in seiner Rechtsprechung häufig Bezug auf **internationale Rechtsquellen**, wie die

- Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK):
Das Bundesgericht verweist in seiner Rechtsprechung sehr häufig auf die EMRK und zwar in allen von der Konvention abgedeckten Bereichen (Verfahrens- sowie materielle Garantien, wie Recht auf Leben, Recht auf Freiheit, Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, ...);
- Den Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte;

- Den Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte;
- Das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 sowie das Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, insbesondere betr. Haftfragen;
- Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995;
- Das Internationale Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD);
- Das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (KRK);
- Das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW);
- Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985: Das Bundesgericht hat sie bis heute selten angewendet.

Unser Verfassungsrecht verlangt im Prinzip nicht, die Entscheidungen europäischer Gerichtshöfe zu beachten, aber die Schweiz ist gemäss Art. 46 Ziff. 1 EMRK dazu verpflichtet, die Rechtsprechung des **EGMR** zu berücksichtigen.

Die **EMRK** und die Rechtsprechung der Strassburger Organe haben einen bedeutenden Einfluss auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts. Nach der Ratifizierung der EMRK durch die Schweiz im Jahre 1974 fand die Menschenrechtskonvention rasche Aufnahme in die Rechtsprechung des Bundesgerichts und damit bald auch Verbreitung und Anerkennung in der ganzen Schweiz. Das Bundesgericht hat seine verfassungsrechtliche Rechtsprechung mit den Grundrechten der EMRK und der Rechtsprechung der Strassburger Organe abgestimmt und im Hinblick auf die nationalen Verhältnisse angepasst. Es hat sich immer bemüht, seine Urteile im Einklang mit der EMRK zu treffen, die in der Schweiz unmittelbar anwendbares Recht bildet. In erster Linie ging es dabei um Verfahrensfragen, insbesondere in Bezug auf die formellen Anforderungen an das Verfahren gemäss Artikel 5, 6 und 13 EMRK.

Die **Rechtsprechung** des Bundesgerichts enthält zahlreiche Beispiele, die den Einfluss der EMRK und der Strassburger Organe auf die nationale verfassungsrechtliche Rechtsprechung belegen sowie die Harmonisierungsbemühungen des Bundesgerichts mit dem europäischen System der Menschenrechte aufzeigen.

Es kommt vor, dass es **Divergenzen** zwischen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und dem Bundesgericht gibt, insbesondere in den Fällen, in welchen die Schweiz verurteilt wird. Das Bundesgericht zieht die nötigen Schlussfolgerungen und ändert gegebenenfalls die Praxis, die zur Verurteilung geführt hat.

Was die **unteren Gerichte** betrifft, berücksichtigen sowohl die kantonalen Instanzen wie auch die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes die Rechtsprechung der europäischen Gerichtshöfe und des Bundesgerichts, da auch sie gehalten sind, das internationale Recht zu beachten und anzuwenden, und sie vermeiden wollen, dass ihre Entscheide an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Was die Wechselwirkungen zwischen Verfassungsgerichten anbetrifft, kann darauf hingewiesen werden, dass das Bundesgericht in allen Rechtsbereichen oft Bezug auf die Rechtsordnung, die Rechtsprechung und die Doktrin **anderer Länder** nimmt, namentlich von Deutschland, Frankreich und Italien, mit denen die Schweiz die gleichen Sprachen und die gleiche Rechtstradition teilt. Ganz besonders berücksichtigt wird die Rechtsprechung der deutschsprachigen Länder.

Die Frage, ob die Rechtsprechung des Bundesgerichts Einfluss auf diejenige der europäischen Gerichtshöfe hat, ist heikel. Letztlich können wir sie nicht beantworten. Die Teilnahme des Bundesgerichts an internationalen Vereinigungen begünstigt aber sicher den Austausch von Ideen und von gemeinsamen Erfahrungen unter den Verfassungsgerichten.