

Die Stunde des Gauklers in Prag

Über den Lissabonner EU-Vertrag mag man geteilter Meinung sein. Doch was Präsident Klaus in Prag inszeniert, ist zutiefst undemokratisch und billig. Von Peter Winkler

Was immer auch über den Lissabonner Reformvertrag der Europäischen Union von glühenden Verfechtern oder eingeleichteten Gegnern gesagt oder geschrieben wurde, war vermutlich stark übertrieben. Aber so geht es in der demokratischen Meinungsbildung manchmal zu und her, es ist eine Begleiterscheinung des politischen Betriebs. Ebenso selbstverständlich ist, dass man über den Vertrag so oder anders denken kann. Wer ihn ablehnt, kann durchaus ehrenwerte Gründe haben, ebenso wie jene, die ihn befürworten. In den 27 Mitgliedstaaten der EU haben diesen Vertrag 27 Parlamente und ein Volk per Abstimmung befürwortet. Der Ratifikationsprozess ist in 26 Mitgliedstaaten abgeschlossen. Nur in der Tschechischen Republik fehlen noch zwei Dinge: ein Spruch des Verfassungsgerichts, das den Lissabonner Vertrag zum zweiten Mal auf die Vereinbarkeit mit der tschechischen Verfassung überprüfen soll, und die Unterschrift des Präsidenten Vaclav Klaus.

Neue Karte aus dem Ärmel

Klaus ist ein eingeleiteter Gegner des Lissabonner Vertrags, und er macht kein Hehl aus dieser Haltung. Das ist sein gutes Recht, ebenso wie es das gute Recht jener Gruppe von Senatoren war, das Verfassungsgericht in der Sache «Lissabon» noch einmal anzurufen. Das Gericht will Ende Oktober urteilen. Da es die wesentlichen Passagen des Lissabonner Vertrags bereits einmal unter dem gleichen Aspekt geprüft hatte, stehen die Erfolgchancen für die Kläger wohl nicht besonders gut.

Während Lech Kaczyński, der polnische Amtskollege von Klaus, das Ja der Iren im zweiten Referendum zu «Lissabon» respektierte und seine Unterschrift unter die polnischen Ratifikationsgesetze setzte, zog Klaus eine neue Karte aus dem Ärmel. Er forderte von der EU eine rechtlich bindende Garantie, dass aus dem Lissabonner Vertrag und der daran angehängten Grundrechte-Charta gegenüber Tschechien keine Restitutions- oder Entschädigungsansprüche von deutschen Vertriebenen des Zweiten Weltkriegs erwachsen können.

Man mag einwenden, dass dieses Anliegen nicht völlig an den Haaren herbeigezogen sei. Schliesslich war es bereits in den Schlussfolgerungen des EU-Gipfeltreffens im März aufgetaucht, das unter tschechischer Präsidentschaft stattfand. Dort wird, im Zusammenhang mit dem Ratifikationsprozess in Prag, auf eine Erklärung des tschechischen Parlaments hingewiesen, wonach dem Lissabonner Vertrag jegliche rückwirkende Gültigkeit abge-

sprochen wird. Der tschechische Senat ratifizierte den Lissabonner Vertrag deutlich später, nämlich Anfang Mai. Demnach hätte Klaus über seine Vertrauten in der kleinen Parlamentskammer ausreichend Zeit gehabt, auf die dortige Debatte noch Einfluss zu nehmen und womöglich vom darauf folgenden Juni-Gipfel der EU jene Garantie zu verlangen, die ihm jetzt so wichtig zu sein scheint.

Verachtung für das eigene Parlament

Das ist aber nicht geschehen, und zwar aus dem einfachen Grund, weil die Forderung keine Verzögerung im tschechischen Ratifikationsprozess bewirkt hätte. Der Juni-Gipfel legte ja bereits die Grundzüge der speziellen Garantien für Irland fest, welche den Iren ein Ja im zweiten Referendum ermöglichen sollten. Ein separates Dokument zuhanden der Tschechen hätte da kaum gross gestört. Doch Klaus wollte einen Paukenschlag inszenieren. Vieles deutete darauf hin, dass er auch jetzt mit dem Bekanntmachen seiner Forderung noch etwas warten wollte, vermutlich bis nach dem Spruch des Verfassungsgerichts.

Was will Klaus wirklich? Will er das Ansehen Tschechiens, die Grundsätze und Gepflogenheiten im Umgang der EU-Mitgliedstaaten untereinander und seine eigene Glaubwürdigkeit dem einen Ziel opfern, den Vertrag von Lissabon zu verhindern? Wäre er ein solcher «Überzeugungstäter», könnte er, wie ein Gaukler auf dem Jahrmarkt, immer weitere Karten aus dem Ärmel ziehen, und seien diese auch gezinkt. Und dann vermöchte vielleicht eines Tages ein britischer Premier Cameron ein Referendum über den Lissabonner Vertrag anzusetzen, bevor dieser in Kraft wäre, und das Vertragswerk endgültig zu beerdigen.

Doch die Eitelkeit von Klaus ist so gross wie seine Unberechenbarkeit. Es ist darum gut möglich, dass er die Parlamente und Regierungen der anderen Mitgliedstaaten sowie das gesamte EU-Establishment noch ein wenig an der Nase herumführen will. Um dann mit Verweis auf die Garantien über die Benes-Dekrete, die ihm die Staats- und Regierungschefs wohl geben würden, die Ratifikationsgesetze doch noch zu unterschreiben. Dass er in der ganzen Affäre auch jenes demokratisch gewählte Parlament, das nicht nur die Ratifikation von «Lissabon» guthies, sondern ihn selber zum Staatschef machte, mit völliger Verachtung straft, darf wohl keine Rolle spielen. Hauptsache, er kann seiner Anhängerschaft demonstrieren, dass er ein Meister der Taschenspielerlei ist.

Das Verbot der Affenversuche ist rechtens

Laut ist der Aufschrei in der Forschung nach dem Bundesgerichtsurteil zu zwei Affenversuchen. Der Entscheid setzt aber letztlich nur Recht um. Von Gordana Mijuk

Das Bundesgericht hat zu zwei umstrittenen Affenversuchen am Institut für Neuroinformatik an der Universität und der ETH Zürich ein lang erwartetes Urteil gefällt. Nun ist klar, dass die beiden Versuche an Rhesusaffen in Zürich definitiv nicht durchgeführt werden können. Betroffen vom Entscheid sind zwei Forscher, die mit den Experimenten an Primaten Erkenntnisse gewinnen wollten, die der Rehabilitation von Schlaganfallpatienten zugute kommen oder der Erforschung von psychischen Krankheiten wie Schizophrenie oder Depression dienen könnten.

Der Bundesgerichtsentscheid ist historisch. Noch nie wurden auf diesem Weg Tierversuche verhindert. Ursprünglich gestoppt worden waren die Experimente vor drei Jahren von der kantonalen Tierversuchskommission. Sie war zum Schluss gekommen, dass der erwartete Nutzen der Experimente aus der Grundlagenforschung die geplanten Versuche mit Makaken nicht rechtfertigen können. Sowohl die Zürcher Gesundheitsdirektion als auch das Verwaltungsgericht stützten diese Argumente.

Wie das Bundesgericht das Urteil begründet, ist noch offen. Folgt es jedoch der Argumentation der Vorinstanz, hätte dies weitreichende Folgen für die Bewilligungspraxis bei Tierversuchen. Neu würde nämlich der Güterabwägung bei der Beurteilung von Tierversuchen mehr Bedeutung beigemessen, als dies bisher der Fall war. Konkret heisst dies, dass bei jedem Tierversuch der erwartete Nutzen für die Forschung in die eine Waagschale und die Belastung für die Tiere in die andere gelegt werden muss. Das Verwaltungsgericht hält in seinem Urteil fest, dass der Versuch einen erkennbaren praktischen Nutzen aufweisen sollte. Ausserdem müsse sich dieser praktische Nutzen aus den Erkenntnissen ergeben, die innerhalb der Bewilligungsdauer von höchstens drei Jahren zu erzielen sind. Diese Bedingung konnten die Zürcher Tierversuche nicht erfüllen.

Mobile Forscher und Affen

Die Hochschulen sprachen angesichts dieser Begründung von einem faktischen Verbot des Einsatzes von Primaten in der Grundlagenforschung. Die Schweiz würde sich damit international massive Wettbewerbsnachteile einhandeln und der Hochschulplatz Zürich würde seine weltweite Spitzenposition verlieren, klagen sie. Kevin Martin, einer

der betroffenen Forscher, sprach von einer Katastrophe und bezeichnete das Verbot als Pyrrhussieg von Tierschutzaktivisten. Forscher misamt ihren Affen würden Zürich verlassen, wenn sich das Verbot durchsetze.

Dass die Forschenden nun Alarm schlagen, ist nachvollziehbar. Auch weil ähnliche Versuche zuvor jahrelang bewilligt worden waren. Doch die Drohung, ins Ausland abzuwandern, erscheint etwas gar erpresserisch. Wollen die Forscher, dass die hiesigen ethischen und gesetzlichen Grundsätze über Bord geworfen werden? Ob all der Drohgebärden darf nicht vergessen werden: Die Gerichtsscheide setzen geltendes Recht um, das den hiesigen Wertvorstellungen entspricht. Danach müssen Tierversuche verhältnismässig sein.

Grundlagenforschung im Nachteil

Die Crux an der Sache jedoch ist die Beurteilung der Verhältnismässigkeit. Richtig ist die Befürchtung – immer unter der Bedingung, dass die Lausanner Richter der Argumentation des Verwaltungsgerichts folgen –, dass es die Grundlagenforschung künftig nicht leicht haben wird, Tierversuche bewilligen zu lassen. Es liegt in der Natur der Grundlagenforschung, dass hier der praktische Nutzen schwieriger auszumachen ist als in der angewandten Forschung. Auch gibt es in der Wissenschaft eindruckliche Beispiele, bei denen Erkenntnisse aus der Grundlagenforschung erst viel später und in anderen Zusammenhängen, manchmal sogar durch puren Zufall, für den Fortschritt von grossem Wert waren. Diese möglichen Erkenntnisse fehlen in der Güterabwägung.

Zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit braucht es letztlich Kriterien, die eine Güterabwägung überhaupt erst ermöglichen. Dass dafür die Wahrscheinlichkeit des erwarteten Nutzens bewertet wird, erscheint verständlich. Die Konsequenzen des Bundesgerichtsurteils sind schwierig abzuschätzen. Wahrscheinlich ist, dass die Verhältnismässigkeit von Experimenten im Vergleich zu früher genauer unter die Lupe genommen wird. Die Tierversuchskommissionen, die sich in Zürich aus drei Vertretern von Tierschutzverbänden, zwei Tierärzten, fünf Vertretern von Universität und ETH und einem Ethiker zusammensetzt, werden wohl bei den künftigen Tierversuchen genauer hinschauen müssen. Das wäre keine Katastrophe.

Die Schweiz braucht keine Verfassungsgerichtsbarkeit

Ist eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat unabdingbar? Keineswegs, vielmehr besteht bei Einführung einer solchen die Gefahr, dass «innovative» Bundesrichter politische Entscheidungen über den Kopf von Parlament und Volk hinweg herbeiführen. Von Martin Schubarth

Alle Jahre wieder kommt das Christkind, und alle Jahre wieder singen uns auserwählte Vertreter der Zunft der Staatsrechtslehrer das Hohelied der Verfassungsgerichtsbarkeit. Ihnen ist es ein Dorn im Auge, dass Bundesgesetze für das Bundesgericht verbindlich sind und dass es deshalb Bundesrichtern, wenn sie in einem Gesetz eine Verfassungswidrigkeit glauben erspähen zu können, verwehrt ist, sich über Entscheide von Parlament und Volk zu erheben. Dagegen, dass man diese Auffassung vertritt, ist an sich nichts einzuwenden. Auch Staatsrechtler haben ein Recht auf rechtspolitisches Engagement. Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Frage, ob die Einführung einer umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz tunlich ist, sollte sich allerdings nicht nur auf jene Sicht beschränken, die einem genehm ist, sondern möglichst alle Aspekte offenlegen.

Im Rechtsstaat keineswegs unabdingbar

Die Einführung einer umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit wird unter anderem damit begründet, dass diese zum unabdingbaren Gehalt einer demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung gehöre. Diese These ist unzutreffend. Weder hat sich die Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa voll durchgesetzt, noch kann man sie im Lichte der rechtserhellenden Erkenntnisse als für eine demokratisch-rechtsstaatliche Ordnung unabdingbar bezeichnen. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa entsteht in der Regel in ausserordentlichen Kon-

stellationen. Sie ist die institutionelle Antwort auf eine revolutionäre Situation. Diese These lässt sich anhand der Entstehung der meisten Verfassungsgerichte in Europa verifizieren, wie die Beispiele Österreichs, Deutschlands, Italiens, Spaniens und Portugals zeigen: Sie haben die Verfassungsgerichtsbarkeit nach dem Zusammenbruch des Habsburgerreiches bzw. nach den leidvollen Erfahrungen mit einer Diktatur eingeführt. In den Ostblockstaaten entstand Verfassungsgerichtsbarkeit nach der stillen Revolution von 1989 und dem Umbruch der folgenden Jahre. Auch die in der Schweiz geltende, auf die Kontrolle kantonalen Hoheitsakte beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit erklärt sich aus den Folgen des Sonderkriegs und war eine Reaktion auf den revolutionären Wandel vom Staatenbund zum Bundesstaat.

Länder mit weitgehend kontinuierlicher Verfassungsentwicklung – also Länder, die der Schweiz insofern näherstehen als etwa Deutschland und deshalb bei einem Vergleich im Vordergrund stehen müssten – haben dagegen in der Regel keine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit. Es handelt sich um die Niederlande und das Vereinigte Königreich sowie, mit Einschränkungen, um die skandinavischen Länder. Die Schweiz mit ihrem System einer beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit befindet sich also in bester Gesellschaft. Im Übrigen ist es nützlich, an das Beispiel Frankreich zu denken, wo erst nach dem Putsch von 1958 ein Verfassungsrat mit beschränkten Überprüfungs-kompetenzen geschaffen wurde. Die ablehnende oder reservierte Haltung gegenüber der Verfas-

sungsgerichtsbarkeit ist zum einen ein Bekenntnis zur Gewaltenteilung: Der Gesetzgeber hat zu legitimieren, der Richter ist an das Gesetz gebunden. Zum anderen beruht sie auf der Erkenntnis, dass der Inhalt der Verfassung vielfach sehr offen ist und dass es Sache des Gesetzgebers ist, diesen Inhalt zu konkretisieren.

Mehr Rückgrat gegenüber Strassburg

Damit zusammen hängt ein anderer, oft vernachlässigter Gesichtspunkt: Es geht um die Mentalität der Richter. Man kann grundsätzlich zwei Typen in der Richterschaft unterscheiden. Der eine folgt der Auffassung, dass es Sache des Gesetzgebers ist, das Gesetz verfassungskonform zu schaffen. Der andere Typus fühlt sich der innovativen Kraft des Verfassungsrichters verpflichtet, der glaubt, Neues in die Verfassung hineinlesen zu müssen, der dann das Hineingelesene wieder aus der Verfassung heraus deduziert und damit anstelle des Gesetzgebers das Gesetz modifiziert. Es besteht somit die Gefahr, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit als Vorwand genommen wird, um über den Kopf von Parlament und Volk hinweg politische Entscheide herbeizuführen.

Das Hauptargument für die angebliche Notwendigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit bildet der Umstand, dass der Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine Verletzung feststellen könne in Fällen, bei denen das schweizerische Gesetz nicht mit der Europäischen Menschenrechts-

konvention (EMRK) zu vereinbaren sei. Dem Bundesgericht müsse deshalb eine umfassende Überprüfungs-kompetenz eingeräumt werden. Die Zahl der Fälle, in denen ein Bundesgesetz oder sogar die Bundesverfassung als nicht EMRK-konform moniert wurde, ist minim. Mit den wenigen Urteilen können kann man leben. Zudem: Je mehr Länder unter die Jurisdiktion von Strassburg fallen, desto grösser ist die Gefahr, dass sich die Spannung zwischen europäischer Vereinheitlichung und dem historisch Gewachsenen verstärkt. Es kann deshalb nicht Aufgabe des Bundesgerichtes sein, in voraussendendem Gehorsam aus der Menschenrechtskonvention eine Lösung herzuzaubern, die mit dem schweizerischen Recht im Widerspruch steht. Im Gegenteil: Das Bundesgericht sollte den Mut haben, dem Strassburger Gerichtshof deutlich darzulegen, was die Wertentscheidung des hiesigen Gesetzgebers ist.

Es gibt nur eine äusserst seltene Konstellation, in welcher der Konflikt zwischen der Bindung an das nationale Gesetz und der abweichenden EMRK tatsächlich zu einer Aporie führt. Dann nämlich, wenn aufgrund einer eindeutigen Rechtsprechung des Gerichtshofes eine Verurteilung der Schweiz höchstwahrscheinlich zu erwarten ist. Für diesen engen Bereich, wo das schweizerische Recht ausnahmsweise zurücktreten muss, braucht es indes keine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit.

Martin Schubarth ist ehemaliger Bundesrichter. Eine ausführliche Fassung des Artikels findet sich in der Festschrift für Hans Giger, «Gedanken zur Gerechtigkeit», die im Oktober im Stämpfli-Verlag erscheint.