

Das Spannungsfeld zwischen Volkswillen und Rechtsstaat

In der Herbstsession 2016 hat der Nationalrat sich entschlossen, die gegen die Masseneinwanderung gerichtete Volksinitiative im ausführenden Bundesgesetz nur sehr reduziert umzusetzen. Es hat in der Folge nicht an Bürgerstimmen gefehlt, die sich entrüsteten, so werde der Volkswille missachtet. Diese Rüge scheint auf den ersten Blick einzuleuchten. Nun haben aber sorgfältige Untersuchungen ergeben, dass einer eins zu eins erfolgenden Umsetzung gewichtige Hindernisse im Wege stehen. Extrem vereinfacht ausgedrückt bestehen sie darin, dass der restlose Vollzug der Initiative die Garantien des freien EU-Marktzutritts der Schweiz hinfällig machen würde. Das hätte nicht nur gravierende wirtschaftliche Folgen. Vielmehr träte eine Rechtswirkung ein, über die wir gar nicht abgestimmt haben. Abstimmungsthema war nur das eigenständige Beschränken können der Einwanderung.

Wir wollen uns an dieser Stelle nicht mit dem Für und Wider dieses juristischen Befundes befassen. Es geht uns nur um ein Beispiel unter nicht wenigen, wie in den letzten Jahren die Texte von Volksinitiativen entgegen den Erwartungen ihrer erfolgreichen Befürworter bei der gesetzgeberischen Umsetzung auf Schwierigkeiten stiessen – rührten diese nun von völkerrechtlichen Verpflichtungen unseres Landes her oder entstanden sie daraus, dass die Initiativen mit grundlegenden verfassungsrechtlichen Prinzipien in Widerspruch gerieten. Bei nicht weniger als sechs in jüngerer Zeit angenommenen Initiativen zeigt sich solche Problematik, und weitere stehen bevor.

Will man dieser Problematik einen Namen geben, so kann man von einem Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaat sprechen. Was Demokratie ist, weiss jedermann. Doch was ist ein Rechtsstaat? Sagen wir es kurz: Es ist ein Staat, in dem die Behörden nur auf Grund eines sie ermächtigenden Gesetzes tätig werden, ein Staat, in dem Grundrechte eines menschenwürdigen Daseins des Einzelnen gewährleistet sind und der so organisiert ist, dass Machtkonzentrationen bei einzelnen Staatsorganen verhindert werden. Und die Rechtsstaatlichkeit ist eine Voraussetzung einer funktionsfähigen Demokratie; die Rechtsstaatlichkeit ist dieser insofern vorrangig.

Eine Frage des Überblicks über ein ganzheitliches System

Der Hauptgrund dieses Spannungsbogens liegt darin, dass sich einzelne politische Gruppierungen auf eine Vorstellung, was in einer bestimmten Materie zu regeln wäre, detailliert und eng fokussieren. Dabei geht ihnen der Überblick in dem immer komplexer gewordenen Rechtssystem offenbar teilweise verloren. Ihrem Vorschlag geht dadurch die schlanke Passform zur problemlosen Einfügung in dieses System ab; er eckt an unerwarteten Stellen massiv an. Die Folgerichtigkeit der Rechtsordnung nimmt dadurch bei schlechthin erfolgreicher Übernahme des Initiativtextes Schaden. Zugleich entstehen aber auch enttäuschte Stimmberechtigte, die unter den Eindruck geraten, „die da oben“ machten so oder so, was sie wollten, so bald bei der Initiativumsetzung Korrekturen erfolgen. Kein guter Zustand!

Das haben auch aufmerksame und nachdenkliche Vertreter der Rechtswissenschaft erkannt und sich Abhilfen überlegt. Die eine ergäbe sich, wenn Initianten statt bis ins Einzelne ausgefeilte Texte vorzulegen vermehrt die Initiativform der allgemeinen Anregung benützen würden. Diese erlaubt es, dem Gesetzgeber genaue Zielvorgaben zu setzen. Gleichzeitig bleibt aber Spielraum zu Lösungen, die Inkompatibilitäten gegenüber anderen

Rechtssätzen vermeiden. Die Bundesversammlung kann dabei die weitreichenden Kenntnisse der Verwaltung und von Experten mobilisieren. In solchem Vorgehen läge kein Demokratieabbau. Vielmehr könnte vermieden werden, dass das Anno 2016 seit 125 Jahren bestehende Volksrecht der Bundesverfassungs-Initiative immer wieder auf Prellböcke aufläuft.

Dass der Weg der allgemeinen Anregung so selten benützt wird, hängt wohl damit zusammen, dass Initianten die Ausgestaltung ihres Anliegens ungern Bundesrat und Parlament überlassen. Das mag einesteils auf mangelndem Vertrauen beruhen. Andernteils glauben Initianten immer häufiger, die künftige Rechtsanwendung möglichst eng kanalisieren zu müssen und entsprechend starre Formulierungen durchsetzen zu sollen. Die nun gehäuften Beispiele des Missratens solcher Engführung sollten die Augen dafür öffnen, dass allgemeine Anregungen unter Umständen sicherer zum Ziel von Initianten führen können.

Eine Informationsaufgabe gegenüber dem Stimmvolk

Ein Zweites ist, dass den Stimmberechtigten vermehrt – und dann immer wieder und frühzeitig – nahe gebracht werden muss, wie die keineswegs einfachen Zusammenhänge beschaffen sind, in denen sich heute das Schaffen neuen Verfassungs- und Gesetzesrechts bewegen muss. Die Aufklärung darüber sollte sich nicht bloss auf das Vorfeld von Volksabstimmungen beschränken. Nur eine bessere Kenntnis der politischen und rechtlichen Mechanismen vermag bei den Bürgerinnen und Bürgern Verständnislosigkeit zu vermeiden, die zum Misstrauen gegenüber den Behörden und zu enttäuschter Stimmabstinenz zu führen vermag. Die zu vermittelnden Kenntnisse sind gegenüber gemeinverständlichen Formulierungen freilich sperrig. Die Herausforderung, einleuchtende Informationen zu gestalten, ist jedoch der Mühe wert. Eine staatsbürgerliche Organisation – zum Beispiel wie die einen Demokratiepreis verleihende Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) – fände hier ein adäquates, verdienstliches Betätigungsfeld, sei es textgestaltend oder wissensvermittelnd – im Interesse eines funktionsfähigen Rechtsstaates und einer lebenskräftigen Demokratie.

Anfang November 2016

*Roberto Bernhard,
Dr. iur. Dr. iur. h.c.,
NHG Winterthur*

Anmerkung der Redaktion

Die Juristin Gabriela Rohner untersuchte in ihrer Dissertation die Wirksamkeit von Verfassungsinitiativen und kam zum Schluss, dass ungefähr jede zweite etwas bewirkt. Zwar haben nur wenige einen vollen Erfolg, aber häufiger als bisher bekannt finden sie in Teilen Eingang in Gesetze. *Gabriela Rohner, «Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848-2010», Schulthess Verlag, Schriften zur Demokratieforschung, Zürich, 2012, ISBN 978-3-7255-6491-0.*