

Was ist ein Rechtsstaat, und wozu dient er?

In letzter Zeit ist viel die Rede von Volksinitiativen auf Änderung der Bundesverfassung, denen vorgeworfen wird, sie höhlt den Rechtsstaat aus. Doch was ist ein Rechtsstaat?

Gesetzmässigkeit

Es handelt sich um einen Staat, dessen Organe, also Behörden, ihre *Entscheide nur auf Grund von Rechtssätzen fällen*, handle es sich nun um Rechtssätze der Verfassung oder von Gesetzen. *Die Verfassung* besteht aus den grundlegenden Regeln, nach denen der Staat organisiert ist und die die wichtigsten Rechte seiner Einwohner ihm gegenüber festschreiben. *Die Gesetze* sind jene Regeln, welche die Verfassungsgrundsätze näher umschreiben, damit sie im praktischen Leben auf die in Frage kommenden Lebensumstände, also auf die detaillierter zu regelnden Sachverhalte angewendet werden können. *Die Verfassung ist somit den Gesetzen übergeordnet.*

Die in der Verfassung wie in den Gesetzen festgehaltenen Regeln sind so gestaltet, dass sie für bestimmte Sachverhalte allgemein gelten. Das heisst, sie gelten auf alle entsprechenden Situationen bezogen und in diesen für jedermann. Diese generelle und abstrakte Formulierung verleiht in allen darunter fallenden Fällen *Rechtssicherheit*. Denn was allgemein gilt, ist voraussehbar, was eine wichtige, von Rechtsstaat verschaffte Garantie bildet. Diese gewährleistet, dass die Behörden und in vielen Fällen auch Private *nicht beliebig handeln dürfen*. Damit wird willkürlichem Vorgehen vorgebeugt. Das ist ein Grundbedürfnis, zu dessen Befriedigung der Staat eben rechtsstaatlich gestaltet sein soll.

Die Regeln, die einen Staat zum Rechtsstaat machen, sind über mehr als 200 Jahre entwickelt worden. Dies geschah, *um die Selbstherrlichkeit der Herrschenden zu verhindern*. Diese Entwicklung ist unter Mühen und Opfern zustande gekommen. Das ist einer der Gründe, warum es gilt, gegenüber Versuchen wachsam zu sein, die den Rechtsstaat zu schmälern trachten.

Gewaltenteilung

Es gibt aber noch mehr als die erwähnten Merkmale des Rechtsstaates. Eine ganz wichtige ist *die Gewaltenteilung*. Damit die Behörden nicht nach unkontrolliertem Gutdünken regieren können, soll deren *Macht nicht in einer einzigen Hand konzentriert* sein. Eine Dreiteilung der Staatsgewalt hat sich bewährt.

Erstens wird eine *rechtssetzende Gewalt* eingerichtet. Das ist die verfassungsgebende und die gesetzgebende Gewalt. Sie stellt, wie bereits gesehen, die allgemeinen Regeln auf.

Zweitens wird eine *vollziehende Gewalt* geschaffen. Das ist die Verwaltung mit der Regierung an der Spitze. Diese Gewalt wendet die Verfassung und die Gesetze auf die von ihnen geregelten Sachverhalte im Einzelfall an. Die jeweiligen Einzelfälle sollen dank der allgemeinverbindlichen Gesetzesbestimmungen im wesentlichen *gleich behandelt werden*. Man nennt das *Rechtsgleichheit*. Diese ist ein bedeutender Bestandteil des Rechtsstaates. Sie verhindert, dass die dem Recht unterworfenen Menschen unterschiedlich behandelt werden. Das verhütet Unzufriedenheiten und hilft, den Frieden unter den Einwohnern des Staates zu erhalten. Da es in Details

gleichwohl Unterschiede der Situationen gibt, wird den rechtsanwendenden Behörden vom Gesetz ein gewisser *Beurteilungsspielraum* oder, wo nötig, ein bestimmt umschriebenes eigenes *Ermessen* eingeräumt. Die Gewährung freien Ermessens ist selten und unterliegt immerhin der Beachtung der fundamentalen Rechtsgrundsätze.

Als dritte Staatsgewalt ist jene zu nennen, die Streite zwischen Privaten oder zwischen diesen und dem Staat zu beurteilen und zu entscheiden hat. Ihr ist auch die Beurteilung strafbarer Taten übertragen. Denn dabei handelt es sich eigentlich um einen Streit zwischen einer Person, der ein gesetzwidriges Verhalten vorgeworfen wird, und einer Straftaten verfolgenden Behörde, welcher der Schutz der menschlichen Gesellschaft vor solchen Taten anvertraut ist. Der Vollzug der richterlich ausgesprochenen Urteile ist dann wieder eine Aufgabe der bereits erwähnten vollziehenden Behörde. Rechtsstaatlich grundlegend ist, dass die bei der dritten Staatsgewalt entscheidenden Amtspersonen, *die Richter*, ihre Urteile *unparteiisch* fällen und selber *unabhängig* von anderen Gewalten sind – auch von jenem Staatsorgan, das sie ernennt. Die Gerichtsurteile können lediglich durch ein höher gestelltes Gericht verändert werden. Diese dritte Staatsgewalt nennt man auch richterliche Gewalt, *Justiz* oder *Judikative* (in Unterscheidung von der gesetzgebenden Gewalt oder Legislative und der vollziehenden, der Verwaltung oder Administration).

Wesentlich für den Rechtsstaat ist, dass *die drei Gewalten einander bis zu einem gewissen Grade gegenseitig kontrollieren und hemmen können*. Auch das dient dazu, Gewaltmissbrauch zu verhindern. Es handelt sich dabei um relativ komplexe, fein austarierte Mechanismen.

Grundrechte der Person

Zum Rechtsstaat gehören noch andere Merkmale, etwa *die Grundrechte der Menschen* gegenüber dem Staat, insbesondere die Freiheitsrechte. Diese gewährleisten Bereiche des Daseins, in die der Staat sich nicht oder nur begrenzt, namentlich nur unter strenge Voraussetzungen, einmischen darf. Wichtig ist ferner das *Recht jeder Person*, in deren Leben der Staat eingreift, dazu *angehört zu werden* und bei Meinungsverschiedenheit *einen richterlichen Entschied erwirken zu können*.

Besondere Beachtung finden in den gegenwärtigen politischen Diskussionen zwei Anliegen des Rechtsstaates. Das eine ist, dass jedes staatliches Handeln den Verhältnissen, um die es geht, angemessen bleibt. Dieses *Verhältnismässigkeits-Prinzip* verlangt, dass der staatliche Eingriff in die Situation der Privatpersonen nicht nur durch ein genügendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sei, das das private Interesse überwiegt. Vielmehr verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass die staatliche Massnahme auch geeignet sei, jenes öffentliche Interesse wahrzunehmen, aber dass der Staatseingriff gleichzeitig auch nicht weiter geht als nötig, um sein Ziel zu erreichen.

Verfassungsgerichtsbarkeit

Ein weiteres hier zu erwähnendes rechtsstaatliches Anliegen ist, die der Gesetzgebung übergeordnete Stellung des Verfassungsrechtes zu wahren. Fast alle Rechtsstaaten erlauben darum ihren Bewohnern, *ein Verfassungsgericht anzurufen, falls die Gesetzgebung sich nicht an die Vorgaben der Verfassung hält*. In der Schweiz hat das Bundesgericht diese verfassungsrichterliche Funktion gegenüber

dem kantonalen Gesetzgeber. *Gegenüber der Bundesgesetzgebung gibt es in der Schweiz jedoch keine richterliche Kontrolle*, ob sie mit der Verfassung übereinstimmt oder ob die Bundesgesetze verfassungsentsprechend angewendet werden. Das kann dazu führen, dass die Bundesverfassung vom eidgenössischen Gesetzgeber unbeachtet bleibt und insofern toter Buchstabe wird. Das ist offensichtlich fragwürdig.

Demokratische Allmacht oder Staatsklugheit?

Diskussionen sind in jüngster Zeit auch darum entstanden, weil gewisse Volksinitiativen mit grundlegenden rechtsstaatlichen Bestimmungen der Bundesverfassung in Widerspruch stehen. Nun ist aber *die verfassungsgebende Gewalt befugt, die Verfassung zu ändern*. Somit kann sie Ausnahmen von grundlegenden rechtsstaatlichen Regeln beschliessen. Das geschieht insbesondere, wo in der Politik emotionale Wogen hochgehen. Man sollte sich indessen bewusst sein, dass mit der Häufung solchen *Durchlöcherns der Rechtsstaatlichkeit* diese schliesslich zum Schaden aller geschwächt wird. Solche Schwächungen kommen nicht zuletzt deshalb vor, weil in der Schweiz die direkte Demokratie – an sich zu Recht! – einen hohen Stellenwert hat. Das kann jedoch in emotionalisierten Situationen dazu verleiten, dass die Mehrheit der an einer Abstimmung Beteiligten ihre Befugnisse ohne *Rücksicht auf die differenzierteren Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit voll* ausschöpft. Dies geschieht im *Glauben, dem Stimmvolk sei alles erlaubt*. Obgleich das zutrifft, ist es nicht immer klug, diesem Glauben nachzugeben. *Massvolles Vorgehen* gehört zur Staatsklugheit und Weisheit, über die man sich besser nicht hinwegsetzt.

Indem man die demokratischen Befugnisse des Stimmvolkes absolut setzt, also unbeschränkt benützt, *riskiert man, in die Fehler der absolutistischen Monarchen zurückzufallen*. (Absolutismus heisst: von rechtlichen Schranken befreit.) Diese Monarchen wähten, von Gottes Gnaden tun zu dürfen, was sie wollten. Die Demokratie hat sich gegen diese menschenverachtende Auffassung in langen Kämpfen durchgesetzt. Dies geschah in der Meinung, eine im Volke breit gestreute Entscheidungsgewalt werde vernünftiger handeln als ein einzelner Selbstherrscher. Die rechtsstaatlichen Einrichtungen wurden dabei geschaffen, um allzu eigenwilligen Gebrauch der Staatsgewalt einzudämmen. Auch in der direkten Demokratie sollten sich die Stimmberechtigten davor hüten, in ihrer Allmacht diese Dämme einzureissen.

Durchsetzungsinitiative gegen Gewaltenteilung

Eine völlig neue Erscheinung in unserer Demokratie hat schliesslich zu breiten Auseinandersetzungen um die Anforderungen des Rechtsstaates Anlass gegeben: die Durchsetzungsinitiative. Ihr grundlegendes Ziel ist, eine vom Volke und den Ständen bereits *gutgeheissene Änderung der Bundesverfassung nicht durch ein Ausführungsgesetz in die Praxis umzusetzen*. Vielmehr beantragt sie Volk und Ständen, *die Vollzugsmodalitäten* gleich auch noch (und womöglich gegenüber der ersten Initiative verschärft) *ebenfalls in die Verfassung zu schreiben*.

Ohne hier auf die Diskussion über den Inhalt der Durchsetzungsinitiative zur Ausschaffungsinitiative einzutreten, nehmen wir hier die Art des Vorgehens unter die Lupe. Denn hier wird mittels einer Verfassungsinitiative *der Weg der ordentlichen* (dem Verfassungsrecht untergeordneten) *einfachen Gesetzgebung ersetzt*. Man muss sich überlegen, was das bedeutet.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Gesetze kommen in der Schweiz auf Grund der Bundesverfassung auf Grund eines parlamentarischen Vorstosses oder eines Antrags des Bundesrates zustande. In beiden Fällen hat der Bundesrat einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Dieser Entwurf wird dann den betroffenen und interessierten Kreisen vorgelegt, damit sie sich dazu vernehmen lassen können. Auf Grund dieser Vernehmlassungen wird der Entwurf dann bereinigt. Anschliessend wird er den zuständigen Kommissionen von National- und Ständerat zur Prüfung vorgelegt. Das führt meist zu Korrekturen und Ergänzungen des Entwurfs. Dieser kommt anschliessend vor die Versammlungen der beiden Räte. Wird er gutgeheissen, so kann innert Frist das Referendum dagegen ergriffen werden. Das heisst, 50'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone können eine eidgenössische Volksabstimmung (mit einfachen Mehr) darüber veranlassen.

Ein Gesetz, das eine Verfassungsbestimmung zur Ausführung bringt, durchläuft also eine ganze Reihe von Kontrollen und Instanzen. Damit wird gesichert, *dass Einseitigkeiten möglichst vermieden werden und eine ausgeglichene, allseitig akzeptable Lösung zustande kommt. Auch dies ist eine rechtsstaatliche Errungenschaft.* Sie verhindert kurzschlussartige Gesetzeserlasse aus Situationen, in denen die Leidenschaften brodeln. Das Gesetzgebungsverfahren sucht wohlüberlegte, austarierte Lösungen herbeizuführen.

Dieses Verfahren wird mit der Durchsetzungsinitiative umgangen. Die einzige Hemmschwelle ist dabei, dass die Mehrheit der Stimmenden nicht zu ihrer Annahme genügt. Es braucht auch die Mehrheit der Kantone dazu.

Mit einer Durchsetzungsinitiative kann man folglich in unserem Lande die Filter, die eine gut durchdachte Gesetzgebung sichern sollen, ausschalten. *Ausgeschaltet wird damit aber auch die Vorsicht, die der Rechtsstaat dem Gesetzgeber – im Interesse der Allgemeinheit – aufzuerlegen sucht.* Damit wird die Rechtsstaatlichkeit geschwächt. Das ist eine ernste Sache.

Ursachen von Durchsetzungsinitiativen

Warum kommt es denn zu einer den Rechtsstaat schwächenden Durchsetzungsinitiative? Offenbar wird zu einer solchen gegriffen, wenn der Gesetzgeber eine frühere, bereits angenommene Initiative nicht so umsetzt, wie die Initianten es sich vorgestellt haben. Das erfolgt seitens des Gesetzgebers jedoch gewöhnlich nicht eigenmächtig, nicht aus purer Besserwisserei. Es passiert dann, wenn die frühere, bereits angenommene Initiative zum Beispiel gegen Völkerrecht verstösst oder wichtige verfassungsmässige Grundrechte in einem vom Gesetzgeber als übermässig erachteten Ausmasse ausser Kraft setzt.

Der von der Bundesverfassung vorgesehene, normale Weg, auf dem Initianten sich gegen eine sie nicht befriedigende Ausführungs-Gesetzgebung wehren können, ist das Referendum. Dieses ist im Falle des Gesetzes, das die Ausschaffensinitiative umsetzt, jedoch nicht ergriffen worden. Statt dessen wurde die den Gesetzgebungsweg umgehende Durchsetzungsinitiative eingereicht.

Die Urheber der eingereichten Durchsetzungsinitiative pochen darauf, dass ihr in der Volksabstimmung gutgeheissener Wille vorbehaltlos vollzogen werde. Sie berufen sich darauf, dass in einer direkten Demokratie einzig der Volkswille zähle. Aus ihrer

Sicht hat das Volk immer recht: "Volkes Wort ist Gottes Wort". Diese Auffassung wird dadurch gestärkt, dass in der Tat nichts eine Durchsetzungsinitiative verhindern kann als ein ablehnender Volkswille selbst, ausgedrückt in einer Abstimmung.

Beim äusserst hohen Ansehen, das die direkte Demokratie in unserem Volk mit gutem Grund besitzt, hat sich der Gedanke wenig verankert, dass *das Volk als Staatsorgan amtet und infolgedessen sich nicht alles erlauben sollte*. Vor allem, dass *es sich an die Grundsätze halten sollte, aus denen überhaupt die Volkssouveränität als sinnvoll erachtet wurde und sich durchgesetzt hat. Zu diesen Grundsätzen gehören jene der Rechtsstaatlichkeit.*

In einem Staat wie dem unsrigen, in dem auf strenge Instrumente zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit – aus Respekt vor der Freiheit des Volkswillens – verzichtet worden ist, ist *fundiertes Überlegen und kritisches Abwägen von Wünschen unumgänglich*, die Ausnahmen von rechtsstaatlichen Grundsätzen anstreben. Augenmass ist erforderlich.

Es gibt in unserem Umfeld Entwicklungen, die Bedenken und Abwehrreflexe, ja Emotionen hervorrufen. Findet solches in der Politik zu wenig Beachtung, so kann es zu dammbruchartigen Reaktionen kommen. Es gibt Wünsche, die gegen unaufhaltsame neue Vorgänge gerichtet werden, Vorgänge, die dann im Glauben, man könne sie aufhalten, bis aufs Letzte bekämpft werden. Beides sind *Quellen extrem formulierter Volksbegehren*. Versteht man, warum es zu solchen kommt, so heisst dies noch nicht, dass sie gutzuheissen wären.

Die im Interesse eines gerechten, die Menschenwürde und die Fairness wahrenen Verfahrens entwickelten, differenzierten rechtsstaatlichen Mechanismen sind für manche nicht ohne weiteres überblickbar und verständlich. Umso wichtiger ist es, die Prinzipien der kostbaren rechtsstaatlichen Errungenschaften *einsehbar und bekannt zu machen*. Dies in der Hoffnung, *zu einem umsichtigen, rücksichtsvollen Umgang mit dem hohen Kulturgut des Rechtsstaates beizutragen* – was hiermit versucht wird.

Roberto Bernhard.
RA DDr. iur. h.c.
Ehrenmitglied der NHG