

Arbeitsgruppe
 „Demokratie und Rechtsstaat“
 der Neuen Helvetischen Gesellschaft
 Winterthur

Studie Nr. 1

Demokratie und Rechtsstaat in einem gegenseitigen Spannungsfeld

Zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit kommt es in letzter Zeit immer häufiger zu Widersprüchen und Spannungen. Dies trotzdem beide, allerdings mit unterschiedlicher Stossrichtung, normalerweise zusammengehören. Wir leben in einem demokratisch geleiteten Rechtsstaat, oder anders gesagt, in einer rechtsstaatlich organisierten Demokratie. Geraten diese beiden Prinzipien mit einander in Konflikt, so gibt es Grund genug, sich mit solchen Vorkommnissen näher zu befassen, was hiermit unternommen wird.

Demokratie, das ist – auf Deutsch gesprochen – Herrschaft im Staat, ausgeübt durch die Stimm- und Wahlberechtigten des Staatsvolkes. Im Einzelfall entscheidet die Mehrheit jener unter ihnen, die ihre Stimme abgeben. Das kann letzten Endes ein kleiner Bruchteil des zur Herrschaft berufenen Volkes sein.

Unter einem **Rechtsstaat** versteht man ein Gemeinwesen, dessen Organe bei ihren Anordnungen an allgemein verbindliche Vorgaben gebunden sind. Sie werden somit auf Grund von Befugnissen aktiv, die ihnen die Staatsverfassung (als Grundgesetz) oder die einfach Gesetzgebung verleiht (Legalitätsprinzip).

Aus dieser Grundvorstellung dessen, worauf ein Rechtsstaat beruht, haben sich aber sofort weitere Anforderungen ergeben mit dem Ziel, die Bindung an das gesetzte Recht zu sichern.

Machtkonzentrationen bei einzelnen Staatsorganen müssen vermieden werden. Das haben die Väter der Unabhängigkeit der USA im Jahre 1776 verstanden. Die verlangten, dass zwischen den einzelnen Staatsgewalten „checks and balances“, **gegenseitige Hemmungen und Ausgleichsmechanismen** vorwalten müssen. Und im Vorfeld der Französischen Revolution von 1789 hat einer ihrer Vordenker, Charles-Louis de Montesquieu, gefordert, dass die Ausübung der Macht des Staates auf mehrere Organe aufzuteilen sei. Diese **Gewaltenteilung** erfolgt am besten über drei getrennte Staatsgewalten: Die rechtssetzende Gewalt (Legislative), die streitentscheidende oder richterliche Gewalt (Judikative oder Justiz) und die vollziehende Gewalt (Exekutive), die einerseits aus der Regierung und andererseits aus der ihr zudienenden Verwaltung besteht.

Wie diese Gewaltenteilung dazu dient, das Individuum vor ungefilterter Staatseinwirkung zu bewahren, gehört zum Rechtsstaat auch ein ganzer **Katalog individueller Grundrechte**, welche das menschenwürdige Dasein des Einzelnen möglichst schützen sollen.

Über diese Grundzüge der Rechtsstaatlichkeit hinaus gilt es natürlich zu beachten, dass die Rechtsordnung selbstverständlich viele Verästelungen in die verschiedensten Lebensbereiche aufweist. Die rechtsstaatlichen Gestaltungselemente in all diesen Zweigbereichen sind naturgemäss zahlreich und sachbezogen vielfältig. Mit anderen Worten: Ein funktionierender **Rechtsstaat bedarf nicht nur einiger grosser Basisregeln, sondern auch einer Fülle diese Regeln detaillierender Ausprägungen derselben**. Als Beispiel möge hier aus dem Strafrecht der Satz dienen: „Keine Strafe ohne Gesetz“. Er verwirklicht das Legalitätsprinzip in Bezug auf die Strafbarkeit. Oder aus dem Obligationenrecht: „Verträge sind zu halten“. Damit wird in zwischenmenschlichen Abmachungen jene Rechtssicherheit geschaffen, die ein Grundan-

liegen des Rechtsstaates ist. Es ist sofort erkennbar, wie massiv anders unsere Rechtsordnung in vielen Einzelheiten wäre, wenn diese beiden Sätze – und so auch andere – keine Gültigkeit hätten.

Demokratie und Rechtsstaat sind nun zwei Ordnungsprinzipien, die berufen sind, Hand in Hand zu wirken. Warum? Demokratie ist wesensgemäss Willensäußerung, Rechtsstaatlichkeit bedeutet dagegen, **der Willensbetätigung Schranken und Leitplanken zu setzen, damit der Wille nicht überbordet** und den einzelnen Menschen überfährt oder an die Wand drückt. Die Kombination von Demokratie und Rechtsstaat erklärt sich aus der Geschichte. Staaten wurden lange in der Regel durch Autokraten, durch Monarchen geführt. In der Periode des Absolutismus (17./18.Jahrhundert) erachteten sich diese Herrscher ausdrücklich von der Beachtung der Gesetze befreit. Sie durften und konnten, sofern ihnen nicht ihre eigene Staatsweisheit im Wege stand, schalten und walten, wie sie wollten: nach Belieben, also willkürlich.

Die Philosophie der Aufklärung, die gerade in dieser Periode wirkungsmächtig wurde, wollte dagegen den selber denkenden, selbstverantwortlichen Menschen, in Bezug auf den Staat also nicht als Untertanen, sondern als mitverantwortlichen Staatsbürger. Die auf die Unabhängigerklärung der USA von 1776 und auf die Französische Revolution von 1789 folgenden Umstürze und Staatsreformen suchten mehr und mehr, **die Freiheit des Individuums zu gewährleisten und der Kollektivität der Individuen Macht und Verantwortung im Staat zu verleihen**. Das waren die Geburtsjahre der freiheitlichen, der rechtsstaatlichen Demokratie.

Zu deren philosophischen Grundmustern gehört **die Einsicht, dass Demokratie rechtlich geordnet sein muss**, um nicht im Chaos des Stimmengewirrs all der Individuen zu ertrinken. **Die**

Demokratie setzt Rechtsstaatlichkeit voraus. Den Rechtsstaat kann es auch ohne Demokratie geben. Dies hat König Friedrich der Grosse von Preussen (1712-1786) in seinem Staat bewiesen, obschon dort dessen Rechtsstaatlichkeit die Stütze demokratischen Willens abging. Demokratie ohne rechtsstaatliche Strukturen und Regeln, also ohne Stützskelett, droht sehr bald in das zu verkommen, was schon die alten Griechen eine Ochlokratie, eine Pöbelherrschaft, nannten. Eine zerfallende Demokratie aber gibt dem Faustrecht Raum, in dem der Stärkste und Verwegenste obliegt und als Tyrann triumphiert. **Die Herrschaft ist darum dem Volk nicht überlassen oder übergeben worden, damit es – wie vordem die absoluten Monarchen – nach irgendwelchem Gutdünken walte.** Die Volksherrschaft wurde geschaffen, damit für jedermann Ordnung und Sicherheit hergestellt werde und – weil das Volk ja gegenüber den Monarchen Freiheit für jedermann verlangte – Freiraum und Würde des menschlichen Individuums eine Garantie finde. Dies bedingt **die unauflösliche Verbindung von Demokratie und Rechtsstaat.**

Der Umstand, dass **das ureigenste der Demokratie das Wollen, jenes des Rechtsstaates aber das Kanalisieren des Volks- bzw. Staatswillens ist**, bringt es mit sich, dass zwischen diesen beiden einander ergänzenden und vervollkommnenden Prinzipien Gegensätze und Friktionen entstehen können.

Die Frage stellt sich dann, welches der beiden Prinzipien die Oberhand behält oder behalten soll. Wer nicht radikalem Schwarz-Weiss-Denken verfallen ist, wird auf einen der jeweiligen Sachlage am besten entsprechenden Ausgleich hinstreben, mit anderen Worten, auf einen **sinnvollen Kompromiss.**

Dies ist nun gar nicht so einfach, wie es scheinen möchte. Dies hängt mit dem ungleichen Gewicht zusammen, das der Demokratie bzw. dem Rechtsstaat durch unser Volk beigemessen

wird. Seine tief verwurzelte Überzeugung, *es* sei der **Souverän**, gibt der schweizerischen Demokratie einen Unterton, der nach Omnipotenz, nach **Machtvollkommenheit der Stimmberechtigten** klingt. Die Schweizerische Volkspartei fördert diese Auffassung der Demokratie bewusst und konsequent; sie betont die in der Schweiz gepflegte **Faustregel, wonach im Zweifel für die Zuständigkeit des Volkes zu entscheiden ist.**

Damit ist die Schweiz lange Zeit nicht schlecht gefahren. Recht und Ordnung waren dabei so selbstverständlich, dass vertiefendes Nachdenken darüber zumeist überflüssig schien und akademischen Fachleuten überlassen wurde. Oder anders formuliert: Die schweizerischen Stimmberechtigten haben meist eine intensive, umfassende Vorstellung von ihren demokratischen Rechten. Was ein Rechtsstaat alles in sich birgt, interessiert weniger und ist Nichtjuristen auch nicht besonders vertraut. Das ist insoweit auch verständlich, als eine rechtsstaatliche Ordnung von ihrem Wesen her ein System ist, in dem vieles differenziert, auf einander abgestimmt und in einiger Beziehung sogar filigran ausziseliert ist. Bildlich gesprochen bildet der Rechtsstaat im Idealfall eine feste Mauer gegen Willkür. Entfernt man jedoch einzelne Steine aus dieser Mauer, so leidet deren Tragfähigkeit. Es entstehen Risse im Gefüge; dessen Stabilität nimmt ab, und die Bestandteile passen nicht mehr recht zusammen. Es knirscht dann im Gebälk; das Gebäude ist nicht mehr erdbebensicher.

Der Mythos der Schweizerischen Eidgenossenschaft, den wir alle mehr oder weniger verinnerlicht haben, enthält einen unbändigen **Impetus gegen Bevogtung, gegen Obrigkeitwillkür.** Gegen diese richtet sich auch der Rechtsstaat. Interessanterweise steht dieser jedoch im Volksbewusstsein viel weniger im Vordergrund als die Überzeugung, der geballte Wille des Volkes sei berufen, behördlichen Unfug abzustellen. Die entschiedene Abwehr von Obrigkeitwillkür **beachtet gewöhnlich jedoch nicht, dass**

die oberste Obrigkeit aus den Stimmberechtigten (und deren Einfluss auf die Ständemehrheit) besteht.

Der Appell an richterliche Kontrolle von Entscheiden anderer Staatsorgane ist in der Schweiz nicht durchwegs selbstverständlich. Der Gedanke „das Volk“ könne auch entgleisen und sich in die Bereiche der Willkür verirren, ist nicht, was der Stimmbürgerschaft nahe liegen würde. **Die Schweizer Staatsbürgerschaft vertraut in erster Linie auf sich selbst.**

Der Grundtenor, wonach das Volk eigentlich immer recht hat, fördert **bei starken Emotionen, die in Volksinitiativen umgesetzt werden,** die Selbstkritik der Initianten und ihrer Anhänger nicht. So nehmen die heutzutage öfteren, emotional bedingten Volksbegehren wenig Rücksicht auf bewährte rechtsstaatliche Anordnungen. Diese verschwinden im Nebel hochgehender Gefühle allzu leicht aus dem Gesichtsfeld. Werden solche Initiativtexte zu Verfassungsrecht, so kann deren Vollzug durch ein einfaches Bundesgesetz oder eine rechtsanwendende Behörde Schwierigkeiten bereiten. Das ist namentlich dann der Fall, **wenn das neu geschaffene Recht mit bereits geltendem Verfassungsrecht kollidiert,** ohne dass klar wäre, ob das neue oder das vorbestehende Verfassungsrecht den Vorrang habe. Ähnliche schwer lösbare **Widersprüche sind auch gegenüber ungeschriebenen, aber als allgemein gültig anerkannten Rechtsgrundsätzen sowie gegenüber vertraglichen Verpflichtungen** unseres Staates möglich.

Ein Beispiel gibt die von Stimmberechtigten und Ständen gutgeheissene Initiative gegen die Masseneinwanderung (MEI). Auf Grund derselben wurden die Stimmenden befragt, ob sie wollen, dass die Schweiz die Einwanderung wieder selber steuere, was bejaht wurde. Es wurde also ein Abweichen von dem mit der EU bestehenden Abkommen über die Personenfreizügigkeit be-

geschlossen. Dass damit das Weiterbestehen der Bilateralen Verträge I mit der EU, also Garantien für freien Zutritt zum EU-Binnenmarkt, in Frage gestellt würden, verneinten die Initianten ausdrücklich in der amtlichen Abstimmungserläuterung. Es ergab sich jedoch, dass die Annahme der MEI zur Auflösung der Bilateralen I führen könnte. Die Folge wären erhebliche wirtschaftliche Probleme mit sozialen Auswirkungen. Ob die Stimmberechtigten dies in Kauf nehmen möchten, war jedoch eine Frage, die ihnen gar nicht unterbreitet worden war. Das heisst: Bei der Abstimmung war nicht explizit über das Schicksal der Bilateralen I befunden worden. Ein Volkswille, auf diese zu verzichten, war gar nicht feststellbar. Die Geltung der Bilateralen I, die auch von den Initianten ausdrücklich nicht angefochten war, konnte infolgedessen nur aufrecht erhalten werden, indem die MEI nur so weit umgesetzt wurde, als dies mit dem Freizügigkeitsabkommen und der im Zusammenhang damit von den Bilateralen I gegebenen Garantie des freien EU-Marktzutritts vereinbar ist.

Diese Situation, in der ein Verfassungstext nur teilweise vollzogen werden kann, weil er rechtlich etwas Massives bewirkt, über das gar nicht abgestimmt worden ist, ist ungewöhnlich. Es ist verständlich, wenn manche Stimmberechtigte sich darüber empören, dass das von ihnen Gewollte nun nicht restlos verwirklicht wird. Die Schuld liegt jedoch weniger bei jenen Parlamentariern, welche die Verwirklichung ablehnen. Die Schuld liegt vorab bei den Initianten, die verkannt haben, dass die Formulierung ihrer Initiative über das Abstimmungsthema weit hinausführende Rechtsfolgen haben würde. Sie haben dem Volke vorgespiegelt, ihre Initiative habe diese Wirkung gerade nicht. Ihre mangelnde Sensibilität für rechtsstaatliche Zusammenhänge hat den Souverän über die Machbarkeit des Gewollten irreführt. Im Grunde hätte die Bundesversammlung die MEI wegen **fehlender Einheit der Materie** gestützt auf Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung nicht zulassen sollen. Diese Einheit der Materie ist

vorgeschrieben, damit die Stimmberechtigten, wenn sie einer Materie zustimmen wollen, nicht auch gleich eine Auswirkung einer anderen Materie in Kauf nehmen müssen, die sie nicht gewollt haben.

Eine Nichtumsetzung eines auf dem Initiativweg zustande gekommenen Verfassungstextes tut auch dann, wenn es nicht anders geht, der Demokratie und dem Vertrauen der Bürgerschaft in den Staat nicht gut. Was tun? Ist kurzfristig etwas möglich? Man hat da schon vorgeschlagen, die Zulassung von Volksinitiativen vom Bestehen einer rechtlichen Vorprüfung abhängig zu machen. Das ist jedoch auf längere Sicht nicht mehrheitsfähig.

Deshalb ist möglicherweise auf erst längerfristig wirksame Lösungen namentlich auf **vermehrte Aufklärung** zu setzen. Dies ginge jedoch nicht ohne eine Mitwirkung der Medien und der **staatsbürgerlichen Organisationen**. Die Fachvereine der Juristen müssten ebenfalls in diesem Sinne tätig werden. Auch die Angehörigen der rechtswissenschaftlichen Fakultäten unserer Hochschulen könnten vermehrte Beiträge leisten, z.B. indem sie Volkshochschulen Vorlesungen anböten. Mit einem Aufstand der Staatsrechtsprofessoren, wie wir ihn gegen die Durchsetzungsinitiative erlebt haben, ist dagegen nicht gleich wieder zu rechnen. Er sollte die Ausnahme bleiben, was die Dozenten vorab zu bieten haben, ist sachliches, glaubwürdiges Unterrichten abseits von Abstimmungskämpfen. Ihr Wissen könnte indessen auch in den staatsbürgerlichen Unterricht einfließen.

Bei alledem sollte der belehrend besserwisserische Tonfall mit dem erhobenen Zeigefinger vom hohen Lehrstuhl herab nach Möglichkeit vermieden werden. Informationsziel ist ein breites Publikum. Es ist zu bedenken, dass dieses auch in unserem Land enttäuschte und frustrierte Personen umfasst, sogenannte Wutbür-

ger, die sich von den etablierten Kreisen übergangen und verletzt fühlen. In ihrer Erbitterung sind sie für populistische Behauptungen, welche die Welt in Schwarz und Weiss aufteilen, empfänglicher als für nuanciertere Zwischentöne. Das ist ein Hauptproblem für jene, die differenziertes rechtsstaatliches Denken verbreiten möchten.

Wollte man es zunächst einmal mit einem einfacheren Rezept versuchen, so böte es sich an, das Verständnis für den Wert der nicht ausformulierten Initiative, der sog. **allgemeinen Anregung**, zu fördern. Diese selten benützte Gestalt von Volksbegehren verzichtet darauf, das Erstrebte von vornherein in detaillierte Bestimmungen umzugliessen. Vielmehr werden der Bundesversammlung bestimmte Handlungsziele gesetzt. Deren genauere Umsetzung wird den Behörden aufgetragen. Diese vermögen dabei über breiteres Wissen als manche Initianten zu verfügen, da ihnen die Ressourcen der Verwaltung und von Experten offen stehen. Dieses Vorgehen hilft, neue Verfassungsartikel zu vermeiden, die zu anderen in unlösbar Widerspruch geraten oder unbeabsichtigt internationale Verpflichtungen verletzen.

Wenn die allgemeine Anregung so selten benutzt wird, so hängt dies mit der Furcht von Initianten zusammen, die erstrebte Regelung könnte nicht genau ihrer Absicht entsprechen, oder gar, die Umsetzung könnte nicht loyal genug ausfallen. Gegen solches hat jedoch eine genügende Präzision der Zielsetzung in einer allgemeinen Anregung einiges zu bieten. Aber auch abgesehen von dieser Vertrauensfrage haben Initianten nun einmal die Tendenz, ihr Vorhaben möglichst bis ins Einzelne festzulegen. Sie verleihen damit dem Initiativtext jene Starrheit, die ihn irgendwelchen ihnen unerwünschten Interpretationen entzieht. Dieses Verhalten ist begreiflich. Es stellt aber jene, welche solche Initiativen zu begutachten und schliesslich deren Annahme zu entscheiden haben, vor die enge Wahl nach dem Motto „entweder oder“, Ja oder Nein.

Ausformulierte Initiativen werden damit jenem Korrektiv entzogen, das man in anderen Zusammenhängen das Vieraugenprinzip nennt. Das heisst, bei entdeckten Mängeln einer Initiative – und die sind nicht ganz selten – ist eine Verbesserung nicht mehr möglich, es sei denn, die Bundesversammlung raffe sich dazu auf, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen.

Im Grunde genommen müsste man daraus folgern, **dass das Einreichen einer Volksinitiative zwei Stufen durchlaufen sollte**: Zunächst wäre ein Vorentwurf vorzulegen, der öffentlich erörtert werden könnte. In einer zweiten Phase hätten dann die Initianten anhand der Vernehmlassungen zu ihrem Vorentwurf den endgültigen Wortlaut ihres Volksbegehrens zu gestalten und zur Unterschriftensammlung zu benützen. Man kann natürlich einwenden, ein solches Vorgehen vermehre den sachlichen und zeitlichen Aufwand, ohne dass Gewissheit bestünde, dass die Qualität der Initiativen besser würde. Immerhin wäre die Chance, dass ihre Tauglichkeit dank vermehrter vorgängiger Reflexion erhöht würde, damit gegeben. Ausgerechnet bei der einfachen Gesetzgebung kennen wir dieses zweistufige Verfahren: Auf einen bundesrätlichen Vorentwurf folgt eine Vernehmlassung der interessierten Kreise. Anhand ihres Ergebnisses wird dann ein endgültiger Entwurf erarbeitet.

Nicht zu übersehen ist in Bezug auf das hier angesprochene Thema, dass die Schweiz gegenüber den meisten anderen demokratischen Rechtsstaaten eine Anomalie aufweist: Sie kennt **auf Bundesebene keine Verfassungsgerichtsbarkeit**. Eine solche würde zwar unpassende Initiativen nicht verhüten. Aufgabe eines Verfassungsgereichtes ist, die Übereinstimmung der einfachen Gesetze mit der übergeordneten Verfassung sicherzustellen. Die Schweiz hat stattdessen das Hüten der Bundesverfassung ausgerechnet jenem Organ anvertraut, das jene einfachen Gesetze entwirft, nämlich der Bundesversammlung. Man begnügt sich mit einer Selbstkontrolle durch ein Organ, das tendenziell eher poli-

tisch als verfassungsrechtlich denkt. Die Bundesversammlung ist ausserdem von ihrem personellen Umfang her wenig geeignet, als Gericht zu agieren. Dass man die Bundesversammlung so zum Richter in eigener Sache gemacht hat, ist rechtsstaatlich bedenklich.

Einen richterlichen Filter für das von der Bundesversammlung als Gesetzgeberin Beschlossene besitzt die Schweiz wahrscheinlich deshalb nicht, weil ihr stark entwickelter Demokratismus ein demokratisches Staatsorgan ungern einer richterlichen Kontrolle unterstellen würde. Dabei ist immerhin bemerkenswert, dass der Bund sich nicht gescheut hat, die gesetzgebenden Behörden der Kantone verfassungsgerichtlicher Kontrolle zu unterwerfen. Seit 1874 wacht das Bundesgericht anerkanntermassen und im Wesentlichen unproblematisch darüber, dass die Kantone die Bundesverfassung nicht verletzen.

Letzten Endes bleiben wir mit der Frage konfrontiert: **Heisst direkte Demokratie, dass Volk und Stände in Verfassungsfragen beschliessen dürfen, was sie wollen?** Eine schweizerische Zeitschrift hat jüngst zwei unterschiedlichen, doch politisch erfahrenen Persönlichkeiten Testfragen gestellt, um auszuloten, wie weit die verfassungsgebende Gewalt hierzulande freie Hand – bis zur Narrenfreiheit – besitze. Die Fragen lauteten dahin, ob Initiativen zur Abstimmung zuzulassen wären, welche die Folter zur rechtzeitigen Klärung von Entführungen einführen möchten oder die Todesstrafe, die Verstaatlichung des Grundeigentums, die Ausweisung aller Muslime oder die Abschaffung der Demokratie zugunsten einer Monarchie in die Bundesverfassung schreiben würden. Die Antworten waren unterschiedlich, vielfach nuanciert und von einer Neigung begleitet, möglichst alle Initiativen – im Vertrauen auf die Vernunft der Stimmberechtigten – zuzulassen. Einig waren sich die beiden Persönlichkeiten jedoch darin,

dass eine Initiative mit dem Ziel, die Demokratie abzuschaffen, nicht zugelassen werden dürfte.

Das entspricht auch der Meinung, die der grosse Schweizer Staatsrechtler und Kämpfer für die Volksrechte, Zaccaria Giacometti, 1949 in seinem Lehrbuch des Bundesstaatsrechts veröffentlicht hatte. Giacometti erklärte, Stimmberechtigte und Kantone seien als verfassungsgebende Organe unabsetzbar. Der Wille von Volk und Ständen, diese beiden mit der Annahme der Bundesverfassung als Verfassungsgeber einzusetzen, sei nicht der gewesen, diesen Organen die Befugnis zur Selbstabschaffung zu erteilen.

Wir gelangen damit auch zur Lehrmeinung eines Mannes, der weltweit als Experte der Demokratie, insbesondere der direkten, gefragt ist: alt Nationalrat Andreas Gross. Für ihn heisst Demokratie, dass das Volk sein Schicksal in die eigenen Hände nehmen kann. **Eine Grenze der Zulässigkeit von Initiativen sieht er indessen dort, wo diese die unabdingbare Würde des menschlichen Individuums antasten. Es dürfe auch nicht zur Abstimmung gelangen, was nicht umgesetzt werden kann.** Für Gross ist die Bundesverfassung ein fein austariertes Gesamtkunstwerk. Damit verfassungsrechtliche Neuerungen mit ihm zurecht kommen, brauche es **mehr politische Bildung.**

Damit wären wir wieder bei der hier vertretenen These angelangt. **Die Befugnis, eine Verfassung ändern zu lassen, kann nicht schrankenlos sein.** Kein Recht ist schrankenlos. Es darf nicht sein, dass der Verfassungsgeber schlicht alles beschliessen kann, was ihm gerade einfällt. **Die Volksrechte zur Verfassungsänderung sind als Wall gegen Entscheide der Machthabenden geschaffen worden, die auf Beliebigkeit, blossem Gutdünken oder Willkür derselben beruhen. Zweck dieser Volksrechte ist nicht die Errichtung einer Mehrheitsdiktatur.** Kön-

nen sich Volk und Stände nicht entschliessen, institutionelle Sicherungen gegen solche Entgleisungen einzurichten, bleibt noch eines: **Die Verbreitung staatsbürgerlicher Kenntnisse**, jener Erkenntnisse, die hinführen zum Verständnis des ausgewogenen Geflechtes der Rechtsordnung, der notwendigen Sorgfalt im Umgang mit diesem und zur Einsicht in den Wert des Masshaltens und der Selbstbeschränkung beim Verfassen von Volksbegehren.

*

Nachwort zur staats- und rechtspolitischen Aktualität

Mit den hier bereits gemachten Ausführungen wurde dargestellt, in welchem gegenseitigen Verhältnis Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stehen sollten. Angesichts der heutigen Neigung, die Demokratie höher als die Rechtsstaatlichkeit zu gewichten, wurde versucht, Wege zur Wiederherstellung der notwendigen Balance zwischen den beiden Prinzipien zu finden. Die erwähnten Lösungen können indessen nur auf längere Sicht verwirklicht werden oder ihre Wirkung entfalten.

Wir haben als aktuelles Beispiel eines Missverhältnisses der beiden Prinzipien die Masseneinwanderungs-Initiative (MEI) erwähnt. Mit deren Gutheissung haben die Stimmberechtigten sich für die nationale Steuerung der Immigration ausgesprochen, zugleich aber den Weiterbestand der Bilateralen I in Frage gestellt. Letzteres geschah jedoch, ohne dass sie darüber explizit befragt wurden. Ein gültig gegen die Bilateralen I getroffener Volksentscheid liegt somit nicht vor. Um deren daraus zu folgernde verbindliche Weitergeltung zu respektieren, hat die Bundesversammlung die MEI nur so weit gesetzlich umgesetzt, als die Bilateralen I dadurch nicht tangiert wurden.

Manche Mitbürgerinnen und Mitbürger empfinden es indessen als unerhört, dass ihr Wille nicht vollständig durchgesetzt wird. Belehrungen darüber, warum dies geschehen musste, prallen zumeist ab. In manchen Teilen des Schweizer Volkes bleibt so ein Misstrauen gegen die Behörden und eine ungute Entfernung gegenüber dem eigenen Staat zurück.

Um diesen keineswegs harmlosen Zustand zu beseitigen, genügen erst auf lange Sicht wirksame Massnahmen nicht. Es besteht unmittelbarer Handlungsbedarf. Wie diesem genügt werden sollte, ist an dieser auf Rechtsfragen bezogenen Stelle nicht weiter ins Einzelne gehend zu erwägen. Rechtliche Überlegungen sollten jedoch nicht ohne Blick auf die Realität angestellt werden. Und diese verlangt nach einer baldigen Flurbereinigung. Erforderlich sind eindeutig angelegte Volksentscheide darüber, ob die von der MEI in die Bundesverfassung geschriebenen Bestimmungen beibehalten werden sollen, oder ob die Stimmberechtigten sich weiterhin zu den Bilateralen I bekennen und damit der Wirksamkeit der aus der MEI stammenden Bestimmungen Grenzen setzen.

* * *

Winterthur, im 1. Quartal 2017

Die Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“:

RA Dr. iur. Dr. iur. h.c. Roberto Bernhard, Winterthur

RA Dr. iur. Ulrich Weiss, Winterthur

Dr. oec. publ. Hansrudolf Kübler, Wallisellen.

Die Arbeitsgruppe ist aus eigener Initiative von Mitgliedern der Neuen Helvetischen Gesellschaft Winterthur entstanden. Die Arbeitsgruppe gibt ihre eigene Meinung wieder, welche für die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) nicht verbindlich ist. Die Arbeitsgruppe steht in der Nachfolge der „nordostschweizerischen NHG-Arbeitsgruppe ‚Direkte Demokratie‘“ (1994/95), „Demokratiereform“ (2004/05) und „Demokratie und Rechtsstaat“ (2010).

Die vorliegende Studie wurde finanziell unterstützt durch die Vereinigung Libertas Winterthur.