

Demokratie und Grundrechte

Autor(en): **Mosimann, Hans-Jakob**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **78 (2000)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-341539>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Demokratie und Grundrechte

Was haben Demokratie und Grundrechte miteinander zu tun? Beide Begriffe sind in der Regel positiv besetzt und werden gelegentlich als Wert absolut gesetzt. Schranken der Grundrechtsgeltung oder Grenzen der Demokratie anzusprechen, erscheint dabei schon fast politisch unkorrekt.

Hans-Jakob Mosimann

Trotzdem geht es im Folgenden darum, nach einer Klärung der beiden Begriffe ihr Zusammenspiel näher zu untersuchen und der Frage nachzugehen, welchen Beschränkungen sie wechselseitig unterliegen (müssen) und welchen Gefährdungen sie ausgesetzt sind.

Demokratie

Demokratie ist die in den meisten modernen Staaten von den meisten Menschen akzeptierte Antwort auf die Frage, wie politische Macht auszuüben sei. Die Tatsache der historisch weitgehend erfolgreichen Verankerung des demokratischen Modells sollte also den Blick dafür nicht verstellen, dass auch Demokratie Herrschaft – durch relativ viele – ist.

Kennzeichnend für das politische System der Schweiz ist sodann die halbdirekte Demokratie: Ein Teil der Entscheidungen ist gewählten Volksvertretungen überlassen, (nur) für einen Teil ist – zwingend oder nach erfolgreichem Referendumsbegehren – das stimmberechtigte Volk zuständig. Wohl gründet alle staatliche Macht auf dem Willen des Volkes; das Volk soll (aber nur) die obersten staatlichen Entscheide treffen.

Schliesslich ist das Prinzip der Mehrheitsentscheidung typisch für die Demokratie. Es gibt unterschiedlich ausgestaltete Mehrheitsregeln, von diversen qualifizierten Mehrheitserfordernissen bis zum ermässigten Mehrheitsprinzip beim Proporzwahlverfahren. Mehrheitsentscheide sind Notbehelfe, zwar praktikabel, aber ohne Gewähr dafür, dass das Richtige entschieden wird: Auch die Mehrheit kann irren. Eine wichtige Frage ist deshalb, wie Minderheiten behandelt werden, die keine Chance haben, eine Mehrheit für sich zu mobilisieren: Auch sie sollen jedenfalls existentielle Entfaltungschancen haben.

Grundrechte

Historisch waren die Grundrechte konzipiert als Abwehrrechte des Individuums gegenüber der sich herausbildenden Staatsmacht. Dieses rein defensive ist heute abgelöst durch ein konstitutives Grundrechtsverständnis, wonach Grundrechte auch eine Grundlage der staatlichen Rechtsordnung darstellen. Zu ihren Funktionen gehört es, Kommunikation zu ermöglichen mit dem Ziel, die bestehende politische Ordnung in Frage zu stellen (Oppositionsfunktion), ihr aber auch Glaubwürdigkeit und Geltungschancen zu verschaffen (Legitimationsfunktion). Sie haben im demokratischen Rechtsstaat die Doppelfunktion, einerseits die legitimitätsbildende Meinungsvielfalt zu gewährleisten und andererseits dort Schranken zu setzen, wo garantierte Minderheitsinteressen tangiert sind. Die Grundrechte bezeichnen das, was jeder Mensch unabhängig von jeweiligen Mehr-

heitsauffassungen für sich und sein Bedürfnis nach Beteiligung am politischen, kulturellen oder wirtschaftlichen Leben der Gesellschaft fordern darf.

Die seit dem 1. Januar 2000 geltende Bundesverfassung (BV) widerspiegelt dieses moderne Verständnis mit einem eigenen Kapitel zu den Grundrechten, die in Artikel 7 bis 34 BV einzeln erwähnt sind, von der Menschenwürde, der Rechtsgleichheit und dem Schutz vor Willkür über das Recht auf Hilfe in Notlagen, die Eigentumsgarantie, die strafrechtliche Unschuldsvermutung bis zu den politischen Rechten. Artikel 35 BV schreibt sodann vor, dass die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zum Tragen kommen müssen, staatliches Handeln einer Grundrechtsbindung unterliegt und Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden sollen. Einschränkungen der Grundrechte erfordern eine gesetzliche Grundlage, müssen durch öffentliche Interessen oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein, wobei der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar ist (Artikel 36 BV). In einem gesonderten Kapitel enthält die Bundesverfassung schliesslich sogenannte Sozialziele (Artikel 41 BV), für die sich Bund und Kantone «in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative» einsetzen sollen, aus denen aber keine unmittelbaren staatlichen Leistungsansprüche abgeleitet werden können (soziale Sicherheit, Gesundheit, Familie, Arbeit, Wohnen, Kinder und Jugendliche).

Demokratie und Grundrechte als Elemente der Verfassungsordnung

Die beiden hier interessierenden Begriffe sind Bestandteile der gesamten Staats- und Verfassungsordnung. Diese ist geprägt vom rechtsstaatlichen, dem demokratischen, dem föderalistischen, dem

sozialstaatlichen und in neuerer Zeit dem ökologischen Element als verfassungsgestaltenden Leitprinzipien. Zum rechtsstaatlichen Element gehören dabei namentlich die Grundsätze der Gewaltenteilung, der Gesetzmässigkeit der Verwaltung, die Existenz einer Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, die Garantie der Rechtsgleichheit und der Freiheitsrechte.

Anerkennt man das Neben- und Miteinander dieser Leitprinzipien, so wird rasch deutlich, dass keines davon absolute Geltung beanspruchen kann, sondern je Beschränkungen aus benachbarten Sphären erdulden muss. Ein Beispiel ist die rein föderalistisch motivierte Konzession an das demokratische Prinzip des «one person, one vote» in Form des Ständemehrs, welches den Stimmenden in den kleinsten Kantonen im Ergebnis ein x-faches an Gewicht im Vergleich zu denen der grössten Kantone verleiht. Das sozialstaatliche Element sodann begegnet einer anderen Schranke, nämlich in Form des Grundrechts der Eigentumsgarantie: Der staatlichen Mittelbeschaffung steht als Grenze das Verbot der konfiskatorischen Besteuerung entgegen, was das Bundesgericht schon zur Ungültigerklärung kantonaler Steuergesetze veranlasst hat!

Besonders augenfällig konkurrieren Demokratie und Gewaltentrennung: Die Garantie einer unabhängigen Justiz schliesst eine Verknüpfung ihrer Fallentscheidungen mit Volk, Parlament oder Regierung kategorisch aus – das demokratische Element ist hier beschränkt auf den Erlass der anzuwendenden Normen und die Legitimation der Justizangehörigen. Von grosser Bedeutung ist deshalb im Einzelfall, in welcher der beiden Sphären eine Frage angesiedelt wird – ist sie politisch, also im demokratischen Prozess mittels Mehrheitsentscheid zu beantworten, oder ist über Rechtsansprüche justizförmig zu entscheiden? Über die Zuordnung selber wird im politischen Rahmen

**Grundrechte
müssen in der
ganzen Rechts-
ordnung zum
Tragen kommen.
Und: Einschrän-
kung von Grund-
rechten bedarf
einer gesetz-
lichen Grundlage.**

entschieden, mittels entsprechender Ausgestaltung der Rechtsordnung.

Ein Beispiel ist die Einbürgerung von langjährig hier wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern. Es lässt sich durchaus argumentieren, dass Personen, die bestimmte Kriterien erfüllen, einen Anspruch haben, das Bürgerrecht zu erlangen, wobei die Prüfung dieser Kriterien ein rechtsstaatlicher, willkürfreier Vorgang sein muss. Die aktuelle Rechtswirksamkeit ist bekanntlich anders. Es gibt Gemeinden, welche die Einbürgerung als ausschliesslich demokratisch-politischen Akt praktizieren und mit dem Verfahren der Urnenabstimmung sogar offensichtliche Willkür in Kauf nehmen, welche mit dem Grundrecht auf Achtung der Menschenwürde an sich unvereinbar ist. Hier das demokratische und das rechtsstaatliche Prinzip besser zu koordinieren, ist als politische Aufgabe erkannt worden: Am 22.6.2000 hat der Nationalrat eine Motion für ein rechtsstaatlich einwandfreies Einbürgerungsverfahren gutgeheissen.

Grundrechte und Demokratie in Konkurrenz

Die mögliche Konkurrenz der beiden Prinzipien zeigt sich klassisch in der Diskussion, ob es für die – demokratische – Revision der Verfassung inhaltliche Schranken gibt, ob es also Dinge gibt, die selbst Volk und Stände mit korrektem Mehrheitsentscheid nicht einführen oder abschaffen dürften. Volksinitiativen entsprechenden Inhalts wären in der Folge ungültig und kämen nicht zur Abstimmung. Die Praxis ist zurückhaltend: Von weit über 200 eingereichten Volksinitiativen wurden bisher vier für ungültig erklärt, eine wegen Undurchführbarkeit (1955), zwei mangels Einheit der Materie (1977, 1995), eine wegen Verstosses gegen das Völkerrecht (1996).

Ein Teil der Rechtslehre verneint das Bestehen materieller Schranken. Das Volk

als *pouvoir constituant* unterliegt keinen Beschränkungen. Ein anderer Teil der Lehre geht von einem *pouvoir constitué* aus, das Beschränkungen zu beachten hat, die sich unter anderem aus dem Völkerrecht ergeben, aus dem Imperativ der staatlichen Existenz oder aus der Geltung von Fundamentalnormen wie (teilweise) der Grundrechte, des Rechtsstaates, der Gewaltenteilung, einer minimalen sozialen Gerechtigkeit, aber auch des Bundesstaates und der Demokratie. Die Grenzziehung zwischen aus dieser Sicht zulässigem Inhalt einerseits und gegen materielle Schranken verstossenden Begehren andererseits ist ausgesprochen heikel. Würde man den engsten in der Rechtslehre vertretenen Interpretationen folgen, wären möglicherweise die Hälfte aller bisherigen Volksinitiativen ungültig gewesen, und zwar von beiden Seiten des politischen Spektrums. Wiederum besteht eine zusätzliche Schwierigkeit darin, dass das Parlament als ausgesprochen politisches Organ die rechtliche Frage entscheidet, ob ein Begehren grund- oder sonstwie rechtswidrig sei.

Für den potentiellen Konflikt zwischen Demokratie und Grundrechten (oder anderen Fundamentalnormen) gibt es keine schematische Lösung. Der politische Entscheid darüber ist unbefriedigend, gerade weil er politisch ist. Die rechtliche Durchsetzung umgekehrt stösst auf – zumindest emotionalen – Widerstand, wenn und weil sie demokratisch zustande gekommene Entscheidungen umstösst. Trotzdem: Ein Mehrheitsentscheid kann eine grundrechtswidrige Fremdbestimmung sein. Eine diskursethische Auflösung des Dilemmas kann darin bestehen, den Grundrechten nötigenfalls einen Vorrang auch gegenüber demokratischen Entscheidungen insofern einzuräumen, als sie eine demokratische Legitimation zweiter Ordnung geniessen: Das Gemeinwesen hat sich in der demokratisch beschlossenen Verfassung dazu bekannt, dass vor und bei der demokratischen Lö-

**Ein Mehrheits-
entscheid kann
eine grund-
rechtswidrige
Fremdbestimmung
sein.**

sung anfallender Sachprobleme gewisse Prinzipien und subjektive Rechte in zeitlich weiterer Dimension gelten sollen als geschichtlich erfahrene Garantien elementarer Gerechtigkeit. Ein ganzheitliches Demokratieverständnis beachtet dem Mehrheitsprinzip immanente Schranken, nämlich seine Mässigung durch den Gedanken des Minderheiten- und Menschenrechtsschutzes.

Risiken und Chancen

Das demokratische Prinzip ist heute auf zwei Ebenen gefährdet. Erstens durch die Versuche, die auf die Ausschaltung des Parlaments zielen, indem Initiativen de facto direkt zur Volksabstimmung kommen sollen. Schon die verbale Verunglimpfung der gewählten Volksvertretung («Classe politique», «Berner Mechanik») diffamiert das wählende Volk. Würde dies institutionell nachvollzogen, wäre der politische Problemerkennungs- und -bearbeitungsprozess auf eine plebiszitäre, populistische Weise verkürzt und der Begriff «demokratisch» nur noch ein Etikett. Die zweite Gefährdung der Demokratie ist die zunehmend verwischte Grenze zwischen dem System der Wirtschaft und dem der Politik. Geld ist – eigentlich – das Medium im System der Wirtschaft, und Geld ist Macht. Das Ausmass, in dem privates Geld in der Politik eingesetzt wird, ist demokratiegefährdend. Das gilt für das Bezahlen von Unterschriften durch einen einzelnen Unternehmer ebenso wie für das gezielte agenda setting und Beeinflussen von Stimmungslagen mit Plakat- und Inserateteppichen. Wohl kann jede Person ihre eigenen – intuitiv gewonnen – Ansichten für wahr halten und daraus einen «Auftrag» ableiten (vgl. Das Magazin 25/2000, S. 44 und 47); je nach Intensität solcher Vorstellungen und sozialem Status der Person wird man sie belächeln oder behandeln. Wer aber privat über unzählige Millionen Franken verfügt und diese in der Politik schran-

kenlos einsetzen kann, übt mehr Macht aus, als es mit elementaren demokratischen Erfordernissen verträglich ist.

Grundrechte und andere verfassungsleitende Prinzipien sind immer der Gefährdung durch Vorstösse ausgesetzt, die demokratisch korrekt daherkommen: Die AHV demontieren zu wollen, ist nicht undemokratisch, auch wenn es den sozialstaatlichen Gehalt der Verfassungsordnung angreift. Ebenso ist es zulässig, für die Stadt Zürich ein Einbürgerungsverfahren wie in Emmen zu fordern, auch wenn dies gegen das Grundrecht auf Menschenwürde verstösst. Solchen Angriffen auf Grundwerte und andere wesentliche Bestandteile unserer politischen und Verfassungskultur ist kaum mit rechtlichen Instrumenten beizukommen, einmal abgesehen von krassen Fällen, in denen die Justiz Einzelpersonen gegen grundrechtswidrige Folgen von Mehrheitsentscheidungen schützen kann und muss.

Die wesentliche Ebene dieser Auseinandersetzung ist die politische Argumentation. Hier geht es darum, dem strapazierten Anspruch, für das «Volk» zu reden (der oft genug an der Urne nur knapp bestätigt oder auch deutlich widerlegt worden ist), entgegenzutreten. Der äusseren politischen Rechten steht das Verwendungsmonopol für historisch verankerte, positiv besetzte Grundelemente des schweizerischen Verfassungsverständnisses gar nicht zu. Wenn zukunftsgerichtete, lösungsorientierte, intelligente Politikerinnen und Politiker selbstbewusst und insofern auch wertkonservativ eintreten für den Rechtsstaat, Grundrechte und soziale Sicherheit (und mithin für einen handlungsfähigen Staat als deren Garant), so haben sie gute Chancen, für diese Werte – demokratisch – auch Mehrheiten zu gewinnen.

Hans-Jakob Mosimann, Dr. iur., M. A.; Richter; ehemals SP-Kantonsrat; Winterthur