

Gregor Rutz

Richterstaat contra Demokratie

Mit den jüngsten Urteilen in Sachen Bürgerrechtserteilung hat das Schweizerische Bundesgericht schwerwiegende politische Entscheide getroffen: Mit dem Verbot von Urnenabstimmungen über Einbürgerungen und mit der Erklärung, die Emmener Abstimmung sei verfassungswidrig verlaufen, wurde die Bundesverfassung völlig neu interpretiert.

Eigenmächtige Verfassungsinterpretation

[Rz 1] Sinn und Bewährtheit demokratischer Abstimmungen über Einbürgerungen waren nie umstritten – auch nicht im Zusammenhang mit dem Beschluss zur Nachführung der Bundesverfassung. Bei ihrem Entscheid haben die Bundesrichter wenig staatspolitisches Verständnis gezeigt, sondern die Rechtsgrundlagen rein grammatikalisch interpretiert. Und selbst unter diesem Aspekt haben sie Rechtsfortbildung in einem nicht mehr akzeptablen Ausmass betrieben. Die Rechtsetzung ist Aufgabe der Legislative und nicht der Gerichte. Der Blick auf unsere Nachbarstaaten zeigt, dass Verfassungsgerichtsbarkeit die anderen Staatsgewalten nicht ersetzen kann. Wenn das Bundesgericht Volksentscheide materiell kritisiert und ausser Kraft setzt, stellt es sich über den Souverän. Dies ist nicht tolerierbar. Es ist zentraler Bestandteil der Gewaltenteilung, dass die Judikative keine Politik betreibt.

Mündigkeit des Bürgers in Frage gestellt

[Rz 2] In der schweizerischen Verfassungssystematik und Rechtsprechung wurden die Grundrechte immer funktional-demokratisch und nicht formaljuristisch beurteilt. Damit wird das Demokratieprinzip oftmals geradezu axiomatisch dem Grundrechtsprinzip vorgeordnet. Dies sichert uns unsere bürgerlichen Freiheiten und stärkt das föderalistische System. Diese demokratische Entscheidungsfreiheit will das Bundesgericht zugunsten einer Anpassung an internationale Konventionen aufgeben. Damit orientiert es sich an einem aus direktdemokratischer Sicht wesentlich tieferen Niveau demokratischen Denkens. Unter dem Vorwand der Sicherung von Freiheiten werden demokratische Rechte des Bürgers eingeschränkt und wird dessen Mündigkeit in Frage gestellt.

[Rz 3] Warum sollte der Souverän, welcher den Rechtsstaat als oberste Rechtsetzungsinstanz letztlich geschaffen hat, nun plötzlich nicht mehr in der Lage sein, diese Werte auch künftig zu schützen? Die Befürchtung der Bundesrichter, das Volk könnte «falsch» entscheiden, ist gefährlich, weil aus ihr letztlich eine zutiefst antidemokratische Grundhaltung spricht.

Demokratie – Hüterin der Menschenrechte

[Rz 4] Direkte Demokratie bedeutet, dass die Bürger direkt über Sachfragen abstimmen können und so – zusammen mit dem Parlament – als gesetzgebende Gewalt amten. Deshalb muss in der Schweiz kein Verfassungsgericht die Menschen- und Freiheitsrechte wahren: Diese für einen freiheitlichen Rechtsstaat zentrale Aufgabe nimmt der Souverän als oberste rechtsetzende Instanz selber wahr. Und weil der Souverän selbst als Hüter über die Wahrung der Freiheitsrechte wacht, ist die Entscheidung, wer zum Souverän gehören soll, eine eminent politische.

[Rz 5] Die Bürgerrechtserteilung war in der Schweiz nie nur ein einfacher Verwaltungsakt: Mit diesem Entscheid wird bestimmt, wer dem Souverän angehören und damit die Rechtsordnung gewährleisten und weiterentwickeln soll. Bei der Erteilung des Bürgerrechts ist die Einschätzung darüber, ob der Gesuchsteller mit den Prinzipien des freiheitlichen Rechtsstaates genügend vertraut (und einverstanden) ist, von zentraler Bedeutung. Dies zeigt die politische Dimension dieses Entscheids. Und dies zeigt auch, dass die Verweigerung des Bürgerrechts für Einzelne oder für Gruppen, welche anderen Gesellschaftsnormen verpflichtet sind, nichts mit einer Verletzung von Menschenrechten zu tun hat. Die Menschenrechte sind auch für Nichtbürger vollumfänglich gewährleistet.

[Rz 6] Die politische Entscheidungsfreiheit bezüglich der Bürgerrechtserteilung muss dem Souverän als oberster rechtsetzender Instanz uneingeschränkt zustehen. Sind die Gleichsetzung der Bürgerrechtserteilung mit einer

Verwaltungsverfügung und die Schaffung von Einsprachemöglichkeiten nicht ein gefährlicher Versuch, die Legitimation des Souveräns zur Weiterentwicklung des Rechtsstaats zu untergraben? Und wenn das Bundesgericht einen Anspruch auf Einbürgerung verneint: Warum erklärt es dann abweisende Entscheide als verfassungswidrig aufgrund des Anspruchs auf Schutz vor Willkür? Kann ein demokratischer Mehrheitsentscheid überhaupt willkürlich sein? Wird so nicht die Demokratie ad absurdum geführt? Und ergäbe sich daraus nicht doch ein Anspruch auf Einbürgerung? Kann denn nach objektiven Kriterien beurteilt werden, ob jemand genügend integriert ist? Und: Wenn sich nun jemand gegen die Personenfreizügigkeit mit den ehemaligen Ostblockstaaten ausspricht – ist diese Willenskundgabe auch diskriminierend?

Gesetze müssen dem Bürger dienen

[Rz 7] Wer Urnenabstimmungen und Gemeindeversammlungen von gewissen demokratischen Entscheidungen ausschliessen will, soll dies mit einer Verfassungsänderung demokratisch legitimieren. Ein solches für unser System einschneidendes Verbot einzig auf die Ansicht einzelner Professoren zu stützen, ist unserer Demokratie unwürdig. «Die Gesetze haben im Dienste des Bürgers zu stehen und nicht umgekehrt», habe ich in meiner ersten juristischen Vorlesung an der Universität Zürich gelernt. Auch die obersten Richter in unserem Lande sollten sich an diesen wichtigen Grundsatz halten.

Gregor A. Rutz (Küsnacht) ist Jurist und Generalsekretär der Schweizerischen Volkspartei. Er gehört dem Zürcher Verfassungsrat an.

Der Beitrag ist bereits erschienen in: Neue Zürcher Zeitung, 25. Juli 2003 (Nr. 170), S. 15.

Rechtsgebiet	Grundrechte
Erschienen in	Jusletter 11. August 2003
Zitiervorschlag	Gregor Rutz, Richterstaat contra Demokratie, in: Jusletter 11. August 2003 [Rz]
Internetadresse	http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.asp?ArticleNr=2574