

Freiheit, hausgemacht

Der Respekt vor der Freiheitssphäre zerfällt. Die Grundrechte geraten von drei Seiten unter Druck: durch Stimmvolk, Parlament und Völkerrecht. Die Politik bleibt passiv und delegiert das Problem auf internationale Ebene. Das ist gefährlich. Ein Verfassungsartikel könnte das Problem im eigenen Land lösen. Von David Suter und Stefan Schlegel

Der Schutz der Sphäre der Freiheit ist das wichtigste Ziel des Staates. Das Versprechen, sie zu respektieren, bindet alle staatlichen Organe, insbesondere auch das Stimmvolk. Diese geschützten Freiheiten werden im obersten Regelwerk des Staates - in seiner Verfassung - als Grundrechte verbrieft (zum Beispiel die Religionsfreiheit oder die Eigentumsgarantie). Mit der Annahme der neuen Bundesverfassung von 1999 haben Volk und Stände dieses Bündnis für die Freiheit mit grossem Mehr erneuert und bekräftigt.

Mutlos und gefährlich

Heute zeigt sich jedoch, dass der Respekt vor dieser Freiheitssphäre des Einzelnen zunehmend zerfällt und die Grundrechte von drei Seiten her unter Druck kommen: erstens durch das Stimmvolk, indem es Volksinitiativen annimmt, die Grundrechte verletzen und so einen offenen Widerspruch innerhalb der Bundesverfassung erzeugen. Zu erwähnen wäre etwa die Minarettinitiative, welche die Religionsfreiheit und das Diskriminierungsverbot verletzt.

Zweitens durch das Parlament, wenn es Gesetze verabschiedet, die gegen die Grundrechte in der übergeordneten Verfassung verstossen. Diese Regelverletzung kann in der Schweiz nicht korrigiert werden, da sie nach wie vor keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennt, mit der ein Gericht Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit der Bundesverfassung prüfen kann. Zuletzt kommt es vereinzelt vor, dass sich aus dem Völkerrecht Vorschriften ergeben, welche die Grundrechte verletzen. Das wichtigste Beispiel sind die Terroristenlisten des Uno-Sicherheitsrates, die Staaten dazu verpflichten, Vermögen von Personen einzufrieren und ihnen Reiseverbote aufzuerlegen, ohne dass die Betroffenen sich dagegen wehren können.

Nebst diesen grundrechtlichen Problemzonen ist das Völkerrecht aber auch ein Mittel zum Schutz der Grundrechte. In den beiden Uno-Pakten und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zum Beispiel sind die Grundrechte zusätzlich zum Landesrecht geschützt. Von den Gegnern einer Stärkung der Grundrechte wird die Rolle des Völkerrechtes gerne betont. Sie erwecken so den Eindruck, die Grundrechte seien fremd und von aussen aufgedrängt.

Doch das Völkerrecht ist bezüglich der Grundrechte nur die

Ergänzung und Absicherung einer innerstaatlichen Errungenschaft. Es nimmt den Staaten nicht die Verantwortung ab, die Grundrechte zu verwirklichen. Die hitzige Diskussion um den Vorrang des Völkerrechtes vor dem Landesrecht, welche die problematischen Volksinitiativen der letzten Jahre begleitet hat, ist daher weitgehend eine Stellvertreterdebatte. Im Kern geht es nicht so sehr um den Respekt vor international vereinbarten Regeln, sondern darum, ob im Falle eines Widerspruches innerhalb der Bundesverfassung die Freiheit des Einzelnen oder die Macht der Mehrheit vorgehen soll.

Die Politik steht in der Pflicht, diese Frage zu beantworten. Das tut sie aber nicht. Die bezüglich Grundrechten problematischen Initiativen wurden vornehmlich mit dem Argument bekämpft, dass sie zu einer Verurteilung der Schweiz durch den Menschenrechtsgerichtshof in Strassburg führen könnten. Diese Delegation des nationalen Problems an internationale Institutionen ist nicht nur nutzlos, sondern auch gefährlich, denn sie setzt das Völkerrecht, insbesondere die EMRK, einem enormen politischen Druck aus.

Schwammige Terminologie des Bundesrats

Doch die Strategie der Auslagerung verfolgen Behörden und Parlament auch bezüglich der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit. Soweit es um die Grundrechte der EMRK geht, improvisiert das Bundesgericht eine Verfassungsgerichtsbarkeit, um eine internationale Verurteilung durch den Strassburger Menschenrechtsgerichtshof zu verhindern. Einen Mechanismus zum Schutz der eigenen Verfassung einzuführen, dafür hat das Parlament bis heute aber nicht den nötigen politischen Willen aufgebracht.

Alle drei Probleme - grundrechtswidrige Initiativen, fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit und Grundrechtsverletzungen durch das Völkerrecht - könnten gemeinsam gelöst werden. Das Stimmvolk müsste dazu eine Regel in die Verfassung aufnehmen, die besagt: Im Falle eines Konflikts zwischen einem Grundrecht und einer anderen Norm geht im konkreten Anwendungsfall stets das Grundrecht vor. Diese Lösung wäre gleichzeitig wirksam und schonend. Sie würde im Einzelfall die geschützte Freiheitssphäre des Individuums wiederherstellen, ohne dass allerdings Volksinitiativen grundsätzlich und im Vorfeld für ungültig erklärt und völkerrechtliche Verträge oder Bundesgesetze aufgehoben werden müssten.

Auch müssten keine neuen Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen eingeführt werden, wie dies der Bundesrat mit dem schwammigen und unklaren Begriff des «Kerngehaltes der Grundrechte» zu tun beabsichtigt. Es würde lediglich bekräftigt, dass für den Verfassungs- und den Gesetzgeber dieselbe Regel gilt wie für alle anderen Träger staatlicher Macht: Grundrechte dürfen unter bestimmten, strengen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Doch dürfen sie nicht verletzt werden, indem diese Voraussetzungen übergangen werden und in Grundrechte lediglich eingegriffen wird,

um die Macht der Mehrheit zu demonstrieren oder um «ein Zeichen zu setzen».

Wo es trotzdem geschieht, soll nach der Annahme einer Initiative oder eines Gesetzes im konkreten Einzelfall die Möglichkeit bestehen, von einem Gericht gegen die Verletzung der persönlichen Freiheit geschützt zu werden. Der Think-Tank «foraus - Forum Aussenpolitik» hat diesen Vorschlag in einer neulich erschienenen Studie eingehend erläutert.

David Suter ist Doktorand an der juristischen Fakultät Zürich und Mitglied der «foraus»-Arbeitsgruppe Völkerrecht; **Stefan Schlegel** ist Doktorand an der juristischen Fakultät Bern und leitet die «foraus»-Arbeitsgruppe Migration (www.foraus.ch).