

Demokratie, individuelle Freiheit und der Sinn des Masshaltens

Ein Beitrag zur schweizerischen Wertediskussion

Wenn von schweizerischen Werten die Rede ist, steht oft die Nennung der direkten Demokratie obenan. Deren Bedeutung wird derzeit besonders betont. Während Jahren ist der stete Griff zum Initiativrecht der Stimmbürger zur Erfüllung irgendeines mit Nachdruck postulierten Volkswillens so häufig geworden, wie das in früheren Jahrzehnten kaum bekannt war. Und oft wurde dabei ohne Rücksicht auf rechtsstaatliche Prinzipien das durchgeboxt, wonach gerade der Sinn der Mehrheit stand. Das aus den Anfängen der direkten Demokratie stammende Sprichwort „**Volkes Wort ist Gottes Wort!**“ scheint auch die gegenwärtige Einstufung der politischen Volksrechte in der Bewertungsskala der Grundrechte wiederzugeben. Die Vorstellung, das Volk könne frei entscheiden, was es solle, herrscht in vielen Köpfen vor.

Diese verbreitete Meinung hat nicht verhindert, dass kritische Stimmen laut geworden sind. Sie monieren, dass da und dort **die Grenzen der direkten Demokratie erreicht oder überschritten** worden seien. Oder es wurde geklagt, der Gedanke habe sich als nicht ganz verlässlich erwiesen – der Gedanke, wonach dann, wenn so viele Menschen gemeinsam Beschlüsse fassten, Willkür ausgeschlossen sei. Die Wahl eines skurrilen, sogar oft Besorgnis erregenden Präsidenten der USA hat einiges zu solcher Skepsis beigetragen.

Es scheint somit an der Zeit, **sich wieder einmal darüber zu vergewissern, welche Stellung und Funktion die demokratischen Entscheidungsrechte in einem Staatsgefüge wie dem unsrigen eigentlich einnehmen.** Schliesslich sind im Sinne der Aufklärungsphilosophie geschaffene Demokratien mit einer **Teilung der Staatsgewalten** organisiert. Es wird unterschieden zwischen rechtssetzenden, rechtsprechenden und rechtsvollziehenden Staatsorganen. Diese Gliederung hat den Zweck, Machtballungen bei den Behörden zu vermeiden, allenfalls auch zu korrigieren. Schon dies lässt erkennen, dass direktdemokratische Rechtssetzungsbeschlüsse sich in ein Gefüge weiterer staatlicher Werte einfügen haben. Die betreffenden Entscheidungsrechte sind also nicht als Selbstläufer gemeint. Ihre verschiedenen Ausprägungen sollen einander kontrollieren und ausbalancieren; sie bilden ein ausgewogenes System.

Nun gilt es zu beachten, dass eine Demokratie, d.h. eine Volksherrschaft, nur funktioniert, wenn die Individuen, welche dieses Volk ausmachen, freie Menschen sind. **Voraussetzung einer Demokratie sind deshalb garantierte Grundrechte des Individuums.** Neben dem Stimm- und Wahlrecht haben dabei besonderes Gewicht das Recht auf freie Meinungsäusserung und damit auch die Medienfreiheit. Denn die Demokratie bedingt eine uneingeengte Meinungsbildung der zur demokratischen Beschlussfassung berufenen Stimm- und Wahlberechtigten.

Gibt es also keine Demokratie ohne politische Rechte und ohne Freiheitsrechte, so ist umgekehrt ein nicht demokratischer Staat möglich, der seiner Bevölkerung Freiheiten einräumt. Das hat Friedrich der Grosse, König von Preussen, im 18. Jahrhundert bewiesen. Er sicherte seinen Untertanen Glaubens- und Gewissensfreiheit zu, verlangte, dass die Presse nicht behindert werde, führte die Unabhängigkeit der richterlichen Rechtsfindung ein, schaffte die Folter ab und sorgte dafür, dass die Gesetze für jedermann einsehbar wurden. Er liess nämlich die erste der modernen und veröffentlichten Gesetzeskodifikationen, das „Allgemeine preussische Landrecht“ (ALR), erstellen.

Wenn nun für eine Demokratie, die diesen Namen wirklich verdient, freiheitliche individuelle Grundrechte unbedingt gewährleistet sein müssen, so ergibt sich was folgt. **Diese Rechte müssen auch gegen eine ungebührliche Schmälerung oder gar Abschaffung durch Volksbeschluss (oder einen Beschluss der Volksvertretung) geschützt sein.**

Die meisten demokratischen Rechtsstaaten vertrauen diesen Schutz einem **Verfassungsgericht** an. Die Schweiz bildet eine Ausnahme. Sie kennt nur eine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber kantonalen Entscheiden. Die Bundesgesetzgebung ist für die rechtsanwendenden Behörden durchaus verbindlich, selbst wenn sie der Bundesverfassung widerspricht. So wollen es die Stimmberechtigten, und so will es der Artikel 190 der Bundesverfassung (BV).

Dieser mangelhafte Schutz der Individualrechte ist allerdings durch den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gemildert worden. Diese ermöglicht den menschlichen Individuen das Anrufen eines internationalen Menschenrechts-Gerichtshofes in Strassburg. Da Art. 190 BV Staatsverträgen die gleiche Geltungskraft wie Bundesgesetzen zubilligt, ermöglicht er, dass auf der Basis der EMRK diejenigen unter den Grundrechten, die von dieser garantiert sind, auch gegen anderslautende Bestimmungen der Bundesverfassung durchgesetzt werden können. Die verfassungsgebende Gewalt (Volk und Stände) kann so in die Schranken gewiesen werden, wenn sie sich an gewissen Grundrechten der Individuen vergreifen sollten.

Dies entspricht einem tiefen geschichtlichen Sinn der Einführung der demokratischen Staatsform. Sie sollte die politische und rechtliche Willkür eines Einzelnen, sei er nun Monarch oder Diktator, ausschalten. Die mit Hilfe des Mehrheitsprinzips funktionierende **Demokratie ist deshalb nicht geschaffen worden, um eine Diktatur der Mehrheit zu etablieren.** Die Mehrheit soll nicht ohne Rücksicht auf Minderheiten, auf Andersdenkende, handeln.

Aus solchen Gründen haben Persönlichkeiten, die ausgewiesene und namhafte Kenner des Staatsrechtes sind, sehr deutliche Aussagen gemacht; wir zitieren hier einige. „Auch das Volk kann nicht alles“ (Claudia Schoch). – „Über den Schutz des Individuums hat die Demokratie keine Gewalt“ (Gret Haller). – „Freie Demokratien sind Ordnungen rechtlich geschützter Selbstbestimmung in Lebensvollzügen, die sich gerade nicht demokratisieren und somit dem politischen Mehrheitswillen unterwerfen lassen“ (Hermann Lübke). – „Das letzte Wort in der Demokratie hat das Volk. Völlig ungebunden ist es aber dennoch nicht. Allmachtsansprüche beschädigen den Rechtsstaat und die Demokratie gleichermassen“ (Claudia Schoch unter der Überschrift „Hybris des Volkes schädigt die Demokratie“). – „Eine Verabsolutierung des Volkswillens bringt uns als stark vernetztes Land [...] auf Dauer keineswegs mehr Demokratie, sondern allenfalls mehr Willkür“ (Martin Lendi).

Die Erfahrung weckt den Eindruck, dass der freie Schweizer beim Wort „Freiheit“ nicht selten zuerst an die freie Selbstbestimmung des Volkes und weniger an die notwendige Sicherung der ihm ebenfalls wichtigen individuellen Freiheit durch den liberalen Rechtsstaat denkt. Liberale und demokratische Gesinnung sind antinomische Partner, sollen sich einander gegenseitig in Schranken halten und müssen beide massvoll bleiben. Nur dann gelingt ihr unumgängliches Zusammenwirken.

Das Masshalten ist ein unentbehrliches Requisit, um die Demokratie lebensfähig zu erhalten. Das Masshalten wird indessen nicht durch die Idee der Demokratie gelehrt. Das Masshalten ist ein Erzeugnis einer sittlichen Einstellung, einer weisen Selbstbeschränkung. Es geht deswegen dabei nicht unbedingt darum, Volksrechte mit juristischen Mitteln einzuschränken. Man sollte aber im Auge behalten, was der bedeutende Staatsrechtler Ernst-Wolfgang Böckenförde festgehalten hat: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Vorstellungen, die er selbst nicht garantieren kann.“ (Der vorsäkulare Staat empfing verbindliche Leitlinien von der herrschenden Religion.) Darum zieht die moderne Demokratie ihre Lebenskraft nicht aus dem simplen Pochen auf volksrechtliche Ansprüche und dem Ausleben derselben, sondern aus einer besonnenen staatsbürgerlichen Gesinnung.

Winterthur, im Herbst 2017

*Roberto Bernhard,
Dr. iur. Dr. iur. h.c.
NHG Winterthur*