

Politik und Recht – als gemeinsame Aufgabe

Thomas Pfisterer, ehem. Ständerat, Aargau

- 1 Eine Dienstleitung für die Politikerinnen und Politiker**
- 2 Das Recht in ungewohnter Diskussion**
- 3 Abendländisches und schweizerisches Erbgut**
- 4 Miteinander von Recht und Politik**
 - 4.1 Die Politik braucht das Recht
 - 4.1.1 Das Recht nützt der Politik
 - 4.1.2 Das Recht ermöglicht den Bundesstaat und die schweizerische Politik
 - 4.2 Das Recht braucht die Politik
 - 4.2.1 Das Recht verwirklichen schliesst oft Politik ein
 - 4.2.2 Politik hilft dem Recht im Wandel der Zeit
- 5 Das Recht und die schweizerische Demokratie**
 - 5.1 Schweizerische Verbindung von Recht und Demokratie
 - 5.2 Das Recht als Brücke zur Demokratie
 - 5.2.1 Die Demokratie braucht das Recht
 - 5.2.2 Das Recht in der mehrstufigen Demokratie
 - 5.3 Völkerrecht und demokratischer Kleinstaat
- 6 Recht und Politik als Aufgabe – z. B. Verfassungskontrolle**
 - 6.1 Das Recht ist eine komplexe Herausforderung
 - 6.2 Z. B. die präventive Verfassungskontrolle durch mehr Selbstkontrolle
 - 6.3 Sinnvolle Verbindung von Recht und Demokratie - „Unser Recht“

1 Eine Dienstleitung für die Politikerinnen und Politiker

Die Mitglieder der Parlamente und Regierungen von Bund und Kantonen sollen unterstützt werden, bei ihrer Meinungsbildung Rechtsfragen das erforderliche Gewicht zu geben. Dazu soll ihnen ein Kompetenznetzwerk aus Hochschulen und Praxis angeboten werden, mit dem sie möglichst einfach, rasch und gratis zu ersten Antworten oder weiterführenden Hinweisen kommen.

Möglichst viele Parlaments- und Regierungsmitglieder aller Parteien von Bund und Kantonen sind angesprochen.

2 Das Recht in ungewohnter Diskussion

Bisher galt das Recht als das „gute“ Bollwerk gegen die „böse“ Politik. Das Recht hält die Politik in Schranken. Heute wird die Rolle des Rechts mehr als früher in Frage gestellt.

Es ist sinnvoll, sich aus Distanz auf die Rolle von Recht, Politik und Demokratie zu besinnen. Das Recht ist vorab seit etwa 1990 besonders zum Thema geworden. Die Internationalisierung, vorab die Globalisierung drängen das nationale Recht zurück. Auch die Schweiz wächst in intensivere internationale Bindungen hinein. Sie werden vermehrt als lästige Schranken empfunden. Innenpolitische Reaktionen wenden sich gegen „das“ Völkerrecht, dann gegen die Verfassung, gegen das Recht überhaupt und gegen die Gerichte. Das Recht gerät unter einen allgemeinen Verdacht, es wolle die Politik und das Volk be- oder verhindern. Zumindest wird vielen das Recht gleichgültig, weil man sich persönlich nicht bedroht fühlt. Das ist kurzsichtig.

Recht und Verfassung spielen in den Räten eine prominentere Rolle als ehemals. Das zeigen Stichwörter wie Verwahrungsiniziative, Einbürgerung, Asylgesetz, Hunde, Hooligans, Bundesgerichtsreform, Güterverkehr und Alpenschutz, Weiterentwicklung der bilateralen Verträge. Erfreulich stellt sich das Parlament dieser Herausforderung. Eine Reihe von parlamentarischen Kommissionen berät in diesen Wochen über das Verhältnis der Schweiz zum Völkerrecht. In der Herbstsession hat das Parlament beim Bundesrat einen Bericht zur präventiven Verfassungskontrolle bestellt. Für die Dezembersession hat der Bundesrat beantragt, einen Bericht über die Position des Völkerrechts zu verfassen. Ebenso wird beraten, ob einer parlamentarischen Initiative zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Bund Folge zu geben sei.

3 Abendländisches und schweizerisches Erbgut

Diskutieren soll man alles; auch das Recht ist stets zu verbessern. Aber die Erfahrung von Jahrhunderten mahnt uns zur Bescheidenheit. Wer leichtfertig das Recht gefährdet, lädt Verantwortung vor der Geschichte auf sich, auch vor der Schweizergeschichte.

Wer die Rolle des Rechts diskutiert, muss sich bewusst sein, dass sie eine grosse kulturelle Leistung der Menschheit ist. Ihre Wurzeln reichen bei uns bis in die Antike zurück. Sie gründen im dort entsprungenen Bild des Menschen als freier, selbstverantwortlicher Persönlichkeit. Das Recht hat nach dem Weltkrieg in Westeuropa und mit dem Fall der Berliner Mauer den Vormarsch durch Osteuropa angetreten. Es ist eine der Grundlagen für unsere lange Periode friedlichen Zusammenlebens, zum Wohlstand und zur Entfaltung der Menschen in Europa.

Zudem gehört die Rolle des Rechts zum Mythos der Schweiz (Ulrich Im Hof). Die Eidgenossenschaft entstand auch als Landfriedensbund. Die Bundesbriefe und ihre Schiedsverfahren haben als einigendes Band das „Eidgenössische Recht“ geschaffen.

Das Recht ist ein Wegbereiter der Moderne. Es hat den Leviathan gebändigt, die absolute Staatsmacht beschränkt und sowohl die Freiheit des Einzelnen gesichert wie die Bevormundung durch das Gemeinwohl ersetzt. Das Recht bewahrt die Politik vor Machtmissbrauch und führt sie in geordnete Bahnen. Aber, ist das Recht so von der Politik getrennt?

4 Miteinander von Recht und Politik

4.1 Die Politik braucht das Recht

4.1.1 Das Recht nützt der Politik

Das Recht schafft die Ordnung. Es begrenzt die Macht und ermöglicht die Politik und den richtigen Gebrauch der Politik. Das Recht schützt auch den Staat gegen die Politik.

Das Recht macht mit seinem Rahmen die Politik erträglich. Es hebt Grundsätze über die Alltagspolitik hinauf auf eine übergeordnete Ebene (etwa die Menschenwürde) und konkretisiert sie (z. B. die Grundrechte). Das Recht bindet und kontrolliert das politische Handeln. Das Recht bewahrt die Politik vor unbegründeten Änderungen.

Das Recht schafft Organisation (Staat, Institutionen, Gewaltentrennung). Es erlaubt mit seinen Mitteln und Verfahren kompetentes und effizientes politisches Handeln, macht die Politik steuer- sowie berechenbar und legitimiert sie. Das Recht formt den politischen Prozess.

Recht ist verfestigte Politik, umfasst ihre Grundlagen und ihre Ausgestaltung.

4.1.2 Das Recht ermöglicht den Bundesstaat und die schweizerische Politik

Das Recht ermöglicht den Bundesstaat, die Kantone und Gemeinden. Es schafft Voraussetzungen für mehrstufige Strukturen und deren Gliederung (Föderalismus, aber auch z. B. den Schutz der Gemeindeautonomie).

Das Recht schützt den Einzelnen gegen den Staat und berechtigt ihn zur politischen Teilhabe. Er gewährt die (allgemeinen) Grundrechten und die politischen Rechte; es schützt sie letztlich durch den Richter, besonders das Bundesgericht.

Das Recht ist eine Grundlage für den Wohlstand des an sich armen Landes mit seinen Bedingungen für die Binnenwirtschaft, die soziale Sicherheit und die Lebensqualität sowie für die Mitarbeit im europäischen Binnenmarkt.

4.2 Das Recht braucht die Politik

4.2.1 Das Recht verwirklichen schliesst oft Politik ein

Politikfreies Recht gibt es kaum, wenn man keinen Illusionen nachjagt. Recht anwenden heisst meist nicht einem Diktat folgen. Wer zu entscheiden hat, muss in einem vom Gesetz definierten Spielraum auswählen. Freilich hat er dies funktionsgerecht zu tun. Als Teil des Gesetzgebers darf er persönlich werten, als (Straf-) Richter hat er sich davor möglichst zu hüten.

Die Politik schlägt Brücken zwischen Idee und Realität.

4.2.2 *Politik hilft dem Recht im Wandel der Zeit*

Die Politik hilft dem Recht zu leben und sich zu entwickeln. Die Politik trägt Verantwortung für das Recht in der Zeit. Erstarrt das Recht ohne sich anzupassen, werden Gesellschaft und Staat lebensunfähig.

Die Politik kann das Recht weiterführen und ändern. Teilweise lässt sich das Recht zukunftstauglich anwenden. Mit der Zeit aber stösst es an Grenzen. Dann bedeutet das Recht eine politische Herausforderung.

Die Politik, die dem Recht im Spannungsverhältnis hilft, vermittelt zwischen Erwartungssicherheit und Änderungswunsch der Menschen.

5 **Das Recht und die schweizerische Demokratie**

5.1 **Schweizerische Verbindung von Recht und Demokratie**

In der schweizerischen Überlieferung ist der Staat nicht Feind der Gesellschaft, den das Recht zu unterwerfen hat. Er ist von vorneherein gleichzeitig demokratisch beherrscht und rechtlich kontrolliert: mit Volkswahl und politischer Kontrolle der Verwaltung sowie der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes (Fritz Fleiner). Recht und Demokratie sind im gleichen Menschenbild zu einer Schicksalsgemeinschaft (Werner Kägi) verbunden.

5.2 **Das Recht als Brücke zur Demokratie**

5.2.1 *Die Demokratie braucht das Recht*

Das Recht nähert die politische Herrschaft dem Ziel der Zustimmung aller an, soweit dies Kompetenz und Effizienz gestatten.

Es garantiert die freie Meinungsbildung, vorab die Grundrechte wie die Presse- oder die Versammlungsfreiheit.

Auch in der Demokratie begrenzt das Recht die Macht. Es teilt die Kompetenzen und Aufgaben auf, macht sie einzeln erfassbar und kontrollierbar.

Das Recht macht die Regierenden den Regierten verantwortlich, schützt die Minderheit gegen die Mehrheit, integriert, organisiert den Entscheidungsprozess und schafft Voraussetzungen für die Konsenssuche (proportionales Wahlrecht, Vernehmlassungen, Mitwirkungen usw.).

5.2.2 *Das Recht in der mehrstufigen Demokratie*

In der über Bund, Kantone und Gemeinden gegliederten Demokratie errichtet das Recht eine Hierarchie von drei „Völkern“. Es unterscheidet zwischen Aufgaben der nationalen, kantonalen und kommunalen Ebene.

Auf jeder Ebene teilt das Recht nochmals in Grundsatzentscheide der Verfassungsstufe und in die Gesetzgebung auf. Ob es die Verfassung oder ein Gesetz beschliesst, das Volk muss sich schon aus Effizienzgründen auf die wichtigen Entscheide beschränken. Anderes überlässt es den Behörden. Die Entscheide des Bundes sind gegenüber den Kantonen verbindlich, ob sie das Volk oder die Bundesbehörden, eingeschlossen die Gerichte, gefällt haben. Das gilt auch, wenn sie das Volk der Kantone betreffen. Die Gerichte setzen den Willen des „höheren“ Volkes des Bundes um.

5.3 Völkerrecht und demokratischer Kleinstaat

Das Recht sichert den Kleinstaat in der Welt, seine Souveränität und die Gleichheit der Staaten (ob gross oder klein). Dies bedingt meist, dass die Schweiz grundsätzlich den Vorrang des Völkerrechts anerkennt, auch wenn es ihr selber nicht passt. Bei Volksinitiativen gilt dies jedenfalls gegenüber zwingendem Völkerrecht. Im Übrigen ist durchaus zu differenzieren; nicht alles Völkerrecht geht allem Landesrecht vor.

Das Recht öffnet den Weg zum internationalen Schutz der individuellen Menschenrechte auch aus der und gegen die Schweiz.

Das Recht ermöglicht der Schweiz den bilateralen Weg der Zusammenarbeit mit der EU. Sie kann am Binnenmarkt und dem Sicherheitssystem (Schengen/Dublin) partizipieren, ohne ihre Entscheidungsautonomie zu verlieren. Statt Verträge zu schliessen kann die Schweiz ihre Ordnung einseitig euroverträglich ausrichten, wo dies vorab im Interesse ihrer Wettbewerbsfähigkeit sinnvoll ist. Das ist ihr politischer Entscheid.

6 Recht und Politik als Aufgabe – z. B. Verfassungskontrolle

6.1 Das Recht ist eine komplexe Herausforderung

Das Recht ist eine komplexe Anforderung über mehrere Stufen vom Völkerrecht bis zum Gemeinderecht, vom Verfassungsrecht bis zu Vertrag oder Verfügung. Das Recht bestimmt das Verhältnis unter ihnen differenziert (z. B. Art.5, Art.190 BV).

Alles dieses Recht hat eine demokratische Begründung oder Legitimation, direkt oder indirekt.

6.2 Z. B. die präventive Verfassungskontrolle durch mehr Selbstkontrolle

Wir haben heute ein Problem mit der Verfassung (26.9.07 Ständerat AB 2007 S 809, Auszug):

Wenn uns die Verfassung schützen soll, genügt es nicht, sie anzurufen, wenn wir in Not sind. Die Verfassung ist wie ein guter Freund: Wenn man ihn in der Not braucht, dann muss man ihn vorher gut gepflegt haben. Hier hapert es gelegentlich.

Wer die Verfassungsgerichtsbarkeit im Bunde vermeiden will, muss vorher beweisen, dass er selber die Verfassung wahren kann. Hier hapert es gelegentlich.

Wer mit Verträgen die Unabhängigkeit der Schweiz gewährleisten will, muss vorher im Landesinneren beweisen, dass es ihm mit der Verfassung Ernst ist. Auch hier hapert es gelegentlich.

Wer die Demokratie wahren will, muss die Verfassung hochhalten, die ja der bestlegitimierte Entscheid der Demokratie ist. Auch hier hapert es gelegentlich.

Und ein letzter Punkt: Wer effizient Alltagspolitik betreiben will, muss die Verfassung hochhalten, weil sie Grundsatzfragen entschieden hat. Damit haben wir die Kapazitäten frei, um die staatlichen Aufgaben zu erfüllen. Auch hier hapert es gelegentlich.

Wir vergeuden oft im Nachhinein viel Zeit für verfassungsrechtliche Diskussionen, die eigentlich nicht nötig sind. Es muss uns verstärkt gelingen, Verfassungsfragen von vorneherein einzubeziehen; jeder soll sich an seinem Ort selber kontrollieren: Dazu kann uns eine Reihe von Institutionen helfen. Sie zu entwickeln ist wichtig.

6.3 Sinnvolle Verbindung von Recht und Demokratie - „Unser Recht“

Das Recht thront nicht über der Politik und die Politik nicht über dem Recht. Recht und Politik sind nicht einfach Gegensätze, weder Volk und Richter, noch Gemeindeversammlung und Verfassung. Recht und Politik lassen sich ihrem Wesen nach nicht unterscheiden. Es sind zwei aufeinander bezogene Funktionen zur Gestaltung des menschlichen Zusammenlebens. Es braucht beide: Die Politik braucht das Recht; das Recht braucht die Politik, verbunden in einem rollengerechten und sinnvollen Miteinander.

„Unser Recht“, unsere Rechtsordnung und unsere Rechtsansprüche stammen aus der Verbindung mit unserer Demokratie. Uns zuliebe verdient das Recht auch sein Lobbying.