

Flugwetter für Quereinsteiger

Prominente drängen auf die Bühne der eidgenössischen Politik. Doch der Quereinstieg schützt nicht vor Misserfolg. Die Wandelhalle ist kein Ponyhof. Von René Zeller

Man stelle sich vor: Der ehemalige Weltcup-Sieger und frischgebackene SVP-Nationalrat Paul Accola parkiert am ersten Sessionstag der neuen Legislatur seinen prustenden Menzi Muck vor dem Bundeshaus. Den herbeiliegenden Radiojournalisten gewährt er, mürrisch wie ehemedem, an diesem nasskalten Montag im Dezember ein Kurzinterview. Sodann begrüsst der neue Hoffnungsträger der Bündner SVP die Berner Skirennfahrerin und frischgebackene FDP-Nationalrätin Corinne Schmidhauser. Auf den Stufen, die im Parlamentsgebäude zu den Ratssälen emporführen, fachsimpelt der umtriebige FMH-Präsident und frischgebackene SP-Nationalrat Jacques de Haller mit dem berühmten Herzchirurgen und taufrischen FDP-Nationalrat Thierry Carrel. Der neue CVP-Ständerat Claude Bégélé, dem weiland bei der Post die Tür gewiesen wurde, sucht die Pforte, die ins Stöckli führt.

Risiken für das Milizsystem

Den genannten Protagonisten ist gemeinsam, dass sie prominent sind. Das macht sie interessant. Gemeinsam ist ihnen auch, dass sie am 23. Oktober den Sprung in den National- oder Ständerat schaffen wollen, obschon sie bisher wenig bis nichts mit der Politik am Hut hatten. Das macht sie zu Quereinsteigern. Gemeinsam ist den vielen prominenten Politnovizen schliesslich, dass sie vielleicht sogar gewählt werden. Das macht Accola, Bégélé, Carrel und Co. zu Risikofaktoren für das Milizsystem.

Weshalb? Heilige Kühe schlachtet man nicht. Die ehemalige Generalsekretärin der Bundesversammlung, Mariangela Wallimann-Bornatico, mahnte in den letzten Jahren zwar mehrfach, das Milizsystem sei im Bundeshaus an die Grenzen der Belastbarkeit gelangt. Ob aber die Schweiz den Wechsel zu einem Berufsparlament vollziehen will? Undenkbar.

Trotzdem schwächelt das Milizsystem. Auf kommunaler Ebene werden manchenorts verzweifelt Freiwillige gesucht, die sich für behördliche Ämter verpflichten lassen. Gemeinderäte, Rechnungsprüfer, Schulpflegerinnen müssen mitunter zwangsrekrutiert werden. Die schwindende Bereitschaft, sich für das Gemeinwohl zu engagieren, lässt sich auch an Urnengängen ablesen. Die Frischluftzufuhr, die von jungen Parteien ausgeht, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass politisches Interesse ein notorisches Minderheitenprogramm ist.

Respekt verdienen all jene Frauen und Männer, die sich gleichwohl für die Res publica ins Zeug legen. Nach wie vor ist die Ochsentour der Königs-

weg, der viele Politikerinnen und Politiker von der kommunalen und kantonalen Ebene in nationale Ämter führt. Wer diese Leiter erklimmt, füllt den Rucksack mit Erfahrung. Das ist kein Nachteil. Wer in den eidgenössischen Räten reüssieren will, muss sich nicht nur im elektoralen Casting bewähren, sondern auch im grauen Parlamentsalltag.

Die Wandelhalle ist kein Ponyhof. Die Fragestellungen sind komplex: Xenotransplantation, Spitalfinanzierung, Too big to fail, Sozialversicherungen, landwirtschaftliche Begehrlichkeiten, gordische Verkehrsknoten, energiepolitische Spitzkehren. Es gilt nüchtern festzuhalten: Die parlamentarischen Universalgelehrten, die in diesem Gestrüpp an Sachbereichen einigermaßen den Durchblick wahren, sind an wenigen Händen abzuzählen. Gemeint sind die faktischen Berufspolitiker im Parlament.

Womit wir wieder bei den Quereinsteigern sind. Es wäre vermessen, sie pauschal als designierte Hinterbänkler abzustempeln. Wer in der Privatwirtschaft Know-how gesammelt hat, wer Spitzenleistungen erbracht oder spezielle Herausforderungen gemeistert hat, kann auch in der Politik reüssieren. Dennoch: Das Milizsystem ist auf Personal angewiesen, das Politik nicht nur als Zeitvertreib betrachtet. Im Zweifel gilt: Erfahrung vor Telegenität, politische Leidenschaft vor elektoralem Popularitäts-Check, Klugheit vor Schönheit.

Primäre und sekundäre Faktoren

In besonderem Masse gilt das für den Ständerat. Die kleine Kammer wird ihren Nimbus als «chambre de réflexion» verlieren, wenn das Streben nach klugen mehrheitsfähigen Lösungen in den Hintergrund rückt. Für Substanz bürgten einst gestandene Regierungsräte, Staatsrechtler, überragende Köpfe, blitzgescheite Denker, verantwortungsbewusste Lenker. Der Faktor Prominenz war sekundär.

Wir wollen weder die Ochsentour adeln noch alle Quereinsteiger schlechtreden. Es scheint uns aber nützlich, das Profil des idealen Nationalratskandidaten, der optimalen Ständeratskandidatin in Erinnerung zu rufen. Er oder sie ist: parteipolitisch geerdet, über die Parteigrenzen hinaus respektiert, nicht bereits vor der Wahl auf lukrative Verbands-pöstchen schielend, verständlich kommunizierend, nicht allwissend, einigermaßen sympathisch, Andersdenkenden nicht spinnefeind, besser nicht vorbestraft und unbefleckt von Leichen im Keller.

Wenn er oder sie über all diese Qualitäten verfügt, sind im Bundeshaus auch Medaillen, Meriten und ein Menzi-Muck-Brevet willkommen.

Libyen als Wendepunkt

Das völkerrechtliche Prinzip der Schutzverantwortung war immer umstritten. Die Interventionen in Libyen und Côte d'Ivoire bedeuten eine Wende. Von Meret Baumann

Rund einen Monat nach Beginn der Luftangriffe gegen das Ghadhafi-Regime in Libyen fällt die Bilanz für die alliierten Streitkräfte zwiespältig aus. Zwar ist es rasch gelungen, eine Flugverbotszone über dem Wüstenstaat zu errichten, und der ange-drohte blutige Sturm von Ghadhafis Truppen auf die Rebellenhochburg Benghazi konnte verhindert werden. Inzwischen zeichnet sich aber ein militärisches Patt zwischen den Aufständischen und regimetreuen Einheiten ab, mehrere Städte befinden sich im Belagerungszustand, Hunderte von Zivilisten erliegen die Flucht. Es zeigt sich, dass das in der Uno-Resolution 1973 festgehaltene Ziel der Militärintervention – der Schutz der libyschen Bevölkerung – mit Luftschlägen allein kaum zu erreichen ist. Aus völkerrechtlicher Sicht kommt der Resolution vom 17. März dennoch eine entscheidende Bedeutung zu. Erstmals hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unter Berufung auf die sogenannte Schutzverantwortung Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII der Uno-Charta beschlossen. Bisher wurde humanitären Interventionen eine faktisch viel zu weite Auslegung des Begriffs der Bedrohung des internationalen Friedens zugrunde gelegt.

Eine Folge von Völkermorden

Die Schutzverantwortung oder Responsibility to Protect (R2P) ist ein neueres völkerrechtliches Konzept, nach dem jeder Staat die Pflicht hat, seine Bevölkerung zu schützen. Erfüllt ein Staat diese Pflicht nicht und kommt es zu schweren Menschenrechtsverletzungen, geht die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft über, die durch den Uno-Sicherheitsrat handelt und der als letzte Möglichkeit auch ein militärisches Eingreifen offensteht. Das Prinzip der R2P wurde als Folge der Völkermorde in Rwanda und Bosnien entwickelt, während deren die Staatenwelt weitgehend untätig geblieben war. Im Jahr 2005 wurde es in der Abschlusserklärung des Uno-Millenniumsgipfels von den Staats- und Regierungschefs festgehalten. Allerdings ist dieses Dokument nicht verbindlich, und die Rechtsgeltung des Prinzips der Schutzverantwortung war immer umstritten. Bis Mitte März hatte die Uno noch keinen einzigen R2P-Einsatz gutgeheissen.

Umso bedeutsamer ist es, dass der Sicherheitsrat mit seiner Berufung auf die Responsibility to Protect in der Resolution 1973 zur Verbindlichkeit des Prinzips beigetragen hat. Aber nicht nur der Fall Libyen, sondern auch die Eskalation der Kämpfe in Côte d'Ivoire zwischen den Anhängern des gewählten Präsidenten Ouattara und den Truppen des

Wahlverlierers Gbagbo veranlasste die Vereinten Nationen zum Handeln. Am 30. März verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 1975, die das Mandat der Uno-Mission im Land (Unoci) um «alle notwendigen Massnahmen» zum Schutz der Zivilbevölkerung erweiterte. Das so legitimierte Eingreifen der Unoci in Zusammenarbeit mit der französischen Armee in Abidjan trug zur raschen Entscheidung des Machtkampfs zugunsten Ouattaras bei.

Die Untätigkeit als Gefahr

In beiden Fällen hat die Staatengemeinschaft entschieden, in einer akuten Notsituation das gesamte Spektrum der zur Wahrnehmung ihrer Schutzverantwortung erforderlichen Mittel zum Einsatz zu bringen, von finanziellen Sanktionen über den Einsatz des Internationalen Strafgerichtshof (ICC) bis hin zu militärischen Massnahmen. Diese Bekräftigung der Bereitschaft, im Gegensatz zu früheren Krisen in Bosnien, Rwanda oder Darfur, Zivilbevölkerungen wirksam vor völkerrechtlichen Verbrechen zu schützen, ist ein wichtiges Zeichen. Denn allzu oft liegt die Gefahr nicht im Missbrauch von Interventionen zu politischen Zwecken, sondern in der Unentschlossenheit und der Untätigkeit der Staatengemeinschaft.

Bemerkenswert ist, dass weder Russland noch China die Sicherheitsratsbeschlüsse 1973 und 1975 verhindert haben. Beide Länder stehen traditionell Eingriffen in die Souveränität dritter Staaten skeptisch gegenüber, und sie lehnten auch das Konzept einer Schutzverantwortung bei völkerrechtlichen Verbrechen ab, wenn dafür der Einsatz militärischer Mittel notwendig ist. Wie für die anderen ständigen Sicherheitsratsmitglieder mag auch für Peking und Moskau der Einzelfall entscheidend gewesen sein, die Drohgebärden Ghadhafis, die Hilferufe der Aufständischen und die Unterstützung einer Intervention durch die Arabische Liga. Dennoch empfiehlt die bekannte Skepsis dieser Vetomächte eine enge Auslegung von Resolutionen, die sich auf die Responsibility to Protect berufen. Die offene Parteinahme in einem Bürgerkrieg, die Aufrüstung dieser Partei oder der aktive Sturz eines Regimes wären folglich ausgeschlossen. Andernfalls würde eine Einigung im Sicherheitsrat auf allfällige Interventionen künftig wohl scheitern. Ohnehin wird ein Eingreifen mit Legitimation der Uno die Ausnahme bleiben und zähes diplomatisches Ringen erfordern. Das völkerrechtliche Prinzip der R2P mag jüngst zwar gestärkt worden sein, über die Anwendung wird aber immer die Realpolitik entscheiden.

Verfassungsgerichtsbarkeit – worum es (nicht) geht

Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit würde eine Stärkung des richterlichen Schutzes der Verfassung bedeuten. Die Vorrangstellung der Bundesversammlung würde teilweise gebrochen, womit sich die Schweiz stärker an einem Modell von «checks and balances» orientieren würde. Von Benjamin Schindler

Wieder einmal steht die Verfassungsgerichtsbarkeit auf der politischen Agenda. Und wie in früheren Jahren droht das Thema zum Kristallisationspunkt unterschiedlichster politischer Anliegen zu werden, die mit der Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht direkt in Zusammenhang stehen. Die Diskussion würde viel von ihrer Emotionalität verlieren und an Sachlichkeit gewinnen, wenn sie sich auf das Wesentliche konzentrieren würde. So geht es um Folgendes: Heute müssen alle rechtsanwendenden Behörden Bundesgesetze und Staatsverträge anwenden (Art. 190 BV) – selbst dann, wenn sie der Bundesverfassung widersprechen. Verschiedene politische Vorstösse zielen darauf ab, dieses Anwendungsgebot zu beseitigen und es Gerichten und Verwaltungsbehörden künftig zu erlauben, die Bundesverfassung in jedem Fall durchzusetzen. Konkrete Auswirkungen dürfte dies vor allem in zwei Bereichen haben: Einerseits dort, wo Bundesgesetze gegen Grundrechte verstossen. Andererseits in den Fällen, in denen der Bundesgesetzgeber die in der Bundesverfassung verankerte Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen missachtet.

Ausbau, nicht Einführung

Bei der Feststellung einer Verfassungswidrigkeit käme es aber nicht zu einer förmlichen Aufhebung. Das Bundesgesetz oder der Staatsvertrag würde lediglich im Einzelfall nicht angewendet. Damit ist auch schon angesprochen, worum es nicht geht:

Erstens geht es nicht um die «Einführung», sondern um den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Schweiz kennt seit 1874 die individuelle Verfassungsbeschwerde und nahm damit europäisch eine Pionierrolle ein. Das Bundesgericht hat seither in vielen Entscheiden die Bundesverfassung gegenüber widersprechenden kantonalen Verfassungen, Gesetzen und Verordnungen, aber auch gegenüber Verordnungen des Bundesrats und der Bundesverwaltung durchgesetzt.

Zweitens geht es nicht um den Vorrang der Bundesverfassung. Der Bundesgesetzgeber ist bereits heute an die Bundesverfassung gebunden. Er darf keine verfassungswidrigen Gesetze erlassen oder verfassungswidrige Staatsverträge abschliessen. Neu wäre hingegen, dass andere Staatsorgane, insbesondere das Bundesgericht, die Verfassungskonformität von Bundesgesetzen und Staatsverträgen kontrollieren und durchsetzen könnten.

Drittens geht es nicht um das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht. Die Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen hat nichts zu tun mit der Frage der Völkerrechtskonformität der Bundesverfassung und des übrigen Landesrechts. Das Bundesgericht kann bereits heute Bundesgesetzen die Anwendung versagen, wenn sie Völkerrecht widersprechen, da sich Art. 190 BV nicht zum Verhältnis Völkerrecht - Landesrecht äussert. Dies führt zur eigenartigen Situation, dass das Bundesgericht einem Bundesgesetz die Anwendung versagen kann, wenn es einem in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Grundrecht widerspricht, etwa der Meinungsäus-

serungsfreiheit. Grundrechte aber, die «nur» in der Bundesverfassung verankert sind, wie die Eigentums-garantie oder die Wirtschaftsfreiheit, kann es gegenüber dem Bundesgesetzgeber nicht durchsetzen. Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit würde den richterlichen Schutz dieser «typisch schweizerischen» Grundrechte stärken.

Viertens geht es nicht um den Gegensatz von Demokratie und Rechtsstaat. Die Bundesverfassung geniesst mit dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen bereits höchste demokratische Legitimation. Es spricht aus demokratischer Sicht nichts dagegen, dass diese Verfassung gegenüber Bundesgesetzen oder Staatsverträgen durchgesetzt wird. Denn Letztere sind nicht zwingend Gegenstand einer Volksabstimmung. Wer den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit befürwortet, schaufelt damit der Demokratie kein Grab.

Fünftens geht es nicht um die Schaffung eines Richterstaats oder einer elitären Richterdictatur, wie das Gegner einer ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit gerne behaupten. Das Bundesgericht nimmt bereits heute in vielen Bereichen verfassungsrichterliche Aufgaben war. Man mag mit dem einen oder anderen Entscheid nicht einverstanden sein, aber das Gericht hat seine Aufgabe bisher mit Zurückhaltung wahrgenommen. Allerdings stimmt es, dass der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit zu einem Kompetenzzuwachs des Bundesgerichts auf Kosten des Parlaments führen würde. Diese Gewichtsverschiebung im Gewaltengefüge hätte zur Folge, dass das oberste Gericht stärker politisch exponiert wäre.

Richterinnen und Richter müssten sich vermehrt Gedanken darüber machen, wo ihre Verfassungsinterpretation endet und das Ermessen des Gesetzgebers beginnt.

Sechstens geht es nicht um die Existenz des Rechtsstaats. Auch Befürworter einer erweiterten Verfassungsgerichtsbarkeit neigen zu Übertreibungen. Sie sehen im Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit den entwicklungsgeschichtlich längst überfälligen Schritt hin zum «modernen» Rechtsstaat. Dabei wird leicht vergessen, dass verschiedene nordische Staaten und auch das Vereinigte Königreich eine stark eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit kennen. Sie sind deswegen nicht rückständiger, sondern gewichten die Macht des Parlaments höher als diejenige der Gerichte.

«Checks and balances»

Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit würde in erster Linie eine Stärkung des richterlichen Schutzes der Verfassung bedeuten. Die bisherige Vorrangstellung der Bundesversammlung als «oberste Gewalt im Bund» würde teilweise gebrochen, und die Schweiz würde sich stärker einem Modell von «checks and balances» nähern, wie es die Vereinigten Staaten von Amerika kennen. Dies ist der zentrale Punkt, und darauf sollte sich die politische Diskussion konzentrieren.

Benjamin Schindler ist Professor für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen.