

Vom Umgang mit verfassungswidrigen Initiativen

Schranken des Initiativrechts und ihre Prüfung

Alain Griffel · Am Tag der Annahme der Minarettinitiative schrieb mir ein Student: «Ich bin fassungslos und geschockt. Bis heute war ich ein stolzer Schweizer, stolz auf eine jahrhundertealte freiheitliche Tradition, aber dieser Stolz ist weg.» Was ist los, wenn ein junger Bürger dieses Landes durch einen Volksentscheid derart erschüttert wird? Was stimmt nicht, wenn Volksentscheide nicht umgesetzt werden können? So geschehen bei der Verwahrungsinitiative und nun abermals bei der Minarettinitiative, die der Strassburger Gerichtshof dereinst für EMRK-widrig erklären dürfte. Denn das Minarettverbot verstösst offensichtlich gegen die Europäische Menschenrechtskonvention; es verstösst aber ebenso offensichtlich gegen die Bundesverfassung selbst, nämlich gegen das Diskriminierungsverbot und die Religionsfreiheit.

Direktdemokratie als Ventil

Kein Zweifel: Die Sorgen und Ängste der Bevölkerung sind ernst zu nehmen. Das heisst aber nicht, dass die Verfassung unbesehen das Ventil, der Blitzableiter für Unmut jeglicher Art sein darf. Um diesen zu artikulieren, gibt es in der Demokratie andere Möglichkeiten. Wer die Verfassung dazu missbraucht, die in einem jahrhundertelangen Prozess verfestigten Grundwerte unserer Gesellschaft auszuhöhlen, schützt die Demokratie nicht, sondern gefährdet sie. Auch dem Initiativrecht sind demnach Grenzen gesetzt; es kann keine absolute, keine absolutistische Geltung beanspruchen.

Nach gängiger Meinung darf eine Volksinitiative (lediglich) nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstossen. 1996 erklärte die Bundesversammlung eine Initiative der Schweizer Demokraten (erstmalig und bis heute zum einzigen Mal) aus diesem damals ungeschriebenen Grund für ungültig. Darauf fand diese Schranke explizit Eingang in die zeitgleich im Entstehen begriffene neue Bundesverfassung. Doch dies war nur eine Momentaufnahme. Daraus kann namentlich nicht abgeleitet werden, dass eine Volksinitiative, die gegen die Grundwerte der eigenen Verfassung verstösst, zulässig sein soll. Niemand würde ernsthaft behaupten, eine Initiative, welche etwa die Abschaffung der Demokratie verlangt, könne gültig sein.

Die Frage der Grenzen des Initiativrechts darf indes nicht isoliert betrachtet werden. Sie ist untrennbar mit der Frage verbunden, wer für die Beurteilung der Gültigkeit einer Initiative zuständig ist. Bei Volksinitiativen auf Bundesebene - also bei Verfassungsinitiativen - ist dies die Bundesversammlung, welche abschliessend entscheidet. Ein Weiterzug ans Bundesgericht ist nicht möglich. Im Zeitpunkt, in dem das Parlament über die Gültigkeit befinden muss, haben jedoch bereits 100 000 Stimmberechtigte die Initiative unterzeichnet. Dass die Volksvertreter unter diesen Voraussetzungen Hemmungen haben, eine Initiative für ungültig zu erklären, liegt auf der Hand.

Kommt hinzu, dass das Parlament als politisches Organ wenig geeignet ist, eine rechtliche Frage wie diese zu entscheiden.

Aus diesem Dilemma gibt es einen Ausweg: Vor Beginn der Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative prüft die Bundeskanzlei bereits heute, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formen entspricht, ob der Titel der Initiative irreführend ist oder zu Verwechslungen Anlass gibt und anderes mehr. Der Entscheid der Bundeskanzlei kann beim Bundesgericht angefochten werden. Was spricht dagegen, im Rahmen dieser Vorprüfung auch bereits die Gültigkeit der Initiative zu überprüfen? Sowohl die Bundeskanzlei als auch das Bundesgericht sind hierzu weitaus besser in der Lage als das Parlament. Insbesondere das Bundesgericht verfügt über eine reiche Erfahrung im Zusammenhang mit kantonalen Volksinitiativen, deren Gültigkeit es seit je überprüfen kann.

Grundkonsens erforderlich

Dieser Vorschlag ist keineswegs undemokratisch. Denn in diesem frühen Stadium existiert ja noch gar keine Volksinitiative, sondern erst ein Text eines Initiativkomitees, das aus mindestens 7 und maximal 27 Personen besteht. Niemand wird ernstlich behaupten, in der direkten Demokratie habe jede Handvoll Bürger Anspruch darauf, eine verfassungs- oder völkerrechtswidrige Initiative zu lancieren und das Parlament mit 100 000 Unterschriften vor vollendete Tatsachen zu stellen. Das Zustandekommen einer solchen Initiative muss vielmehr als «Betriebsunfall» qualifiziert werden, den es frühzeitig zu verhindern gilt. - Bleibt die Frage, ob die Ungültigkeitsgründe durch die Verfassungspraxis weiterentwickelt werden sollen oder ob hierfür eine Änderung der Bundesverfassung nötig ist. Meines Erachtens ist eine Verfassungsänderung unabdingbar, denn die Frage ist zu kontrovers und zu bedeutsam, als dass sie der Praxis überlassen werden könnte. Erforderlich ist ein Grundkonsens, der nur über eine Abstimmung von Volk und Ständen zustande kommen kann. Der neu aufzunehmende Verfassungsartikel könnte wie folgt lauten: «Eine Volksinitiative, die gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, gegen andere Menschenrechtsgarantien oder gegen die Grundwerte dieser Verfassung verstösst, ist ungültig.»

Die Schweiz sollte ungelöste Fragen nicht aufschieben, sondern angehen. Eine davon ist die Frage nach den Grenzen des Initiativrechts. Denn dieses ist zu kostbar, um es durch Missbräuche letztlich zu zerstören.

Alain Griffel ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich.