

Austariertes Miteinander von Demokratie und Rechtsstaat

*Der Weg aus dem Dilemma zwischen direkter Demokratie und der
Wahrung von verfassungsmässigen Grundrechten und
grundlegendem Völkerrecht führt über eine Erweiterung der
Ungültigkeitsgründe für Initiativen und deren Vorprüfung. Von
Claudia Schoch*

Die Ausschaffungsinitiative, über die Volk und Stände am 28. November zu befinden haben, macht es deutlich: Demokratie und Rechtsstaat sind zwei Grundprinzipien des modernen Staates, die - namentlich in der direkten Demokratie - miteinander in Widerstreit treten können. Die Ausschaffungsinitiative ist keineswegs die einzige, die mit grundlegenden Rechtsprinzipien unserer Verfassung sowie mit fundamentalem Völkerrecht in Konflikt gerät. Im Gegenteil, in jüngster Zeit häuften sich die Fälle: Minarettverbots-Initiative, Verwahrungsinitiative und Einbürgerungsinitiative, wobei Letztere allerdings vom Volk verworfen wurde. Das beunruhigt. Staatspolitisch besorgte Bürger und verschiedenste Staatsrechtslehrer wollen nicht weiter hinnehmen, dass zu Recht werden kann, was zutiefst widerrechtlich ist.

Am letzten Wochenende haben rund hundert Teilnehmer an der zweiten Landhausversammlung in Solothurn beschlossen, eine Volksinitiative vorzubereiten, die künftig Initiativen verunmöglicht, die den Menschenrechten widersprechen. Hinter der Versammlung stehen zwanzig Organisationen. Auch im Parlament sind Vorstösse zur Lösung des Konflikts hängig. Bis Ende Jahr will der Bundesrat einen zweiten Bericht zum Verhältnis Landesrecht und Völkerrecht vorlegen.

Souverän, aber nicht ungebunden

Gutgeheissene Volksbegehren, die am Ende nicht durchsetzbar sind, weil zumindest in Teilen widerrechtlich, untergraben das Vertrauen in die Demokratie und zerstören längerfristig die direktdemokratischen Instrumente. Die Einbettung der Schweiz in die Völkergemeinschaft verlangt als inhaltliche Schranke von Volksbegehren die Beachtung zwingender und grundlegender Teile des Völkerrechts. Für den modernen Rechtsstaat sind ferner innerstaatliche Rechtsprinzipien von fundamentaler Bedeutung und die Wahrung der Freiheitsrechte nicht verhandelbar. Ein Begehren, das mit der Europäischen Menschenrechtskonvention im Widerspruch steht, wird toter Buchstabe bleiben und somit schliesslich scheitern. Das Schweizervolk ist als Souverän in das Recht eingebunden, selbst als Verfassungsgeber.

Bisher vertrauten wir auf Klugheit und Sorgsamkeit des Volkes - darauf, dass es grundlegenden Rechtspositionen wie den Menschenrechten und dem Diskriminierungsverbot Rechnung trägt. In einer zunehmend pluralistischen Gesellschaft wird es aber immer wichtiger, dass die Rechte von Minderheiten einen garantierten

Schutz geniessen, auch gegenüber dem Willen einer Mehrheit. Das Volk, das über die Begehren entscheidet, ist zwar souverän. Doch ungebunden wie ein absolutistischer Herrscher darf es sich nicht gebärden. Es darf nicht alles, was es kann. Es kann in der heutigen Ausgestaltung der direkten Demokratie - zumindest als Verfassungsgeber auf eidgenössischer Ebene - aber fast alles. Formell steht es über dem von ihm gesetzten Recht. Und es kann ungeachtet einst geschlossener völkerrechtlicher Verträge entscheiden.

Das Parlament erklärt als Hüter der Verfassung eine Initiative nur für ungültig, wenn diese gegen das «zwingende Völkerrecht» verstösst. Eine Ungültigerklärung blieb bisher die grosse Ausnahme. Unter zwingendem Völkerrecht versteht man ausschliesslich Normen mit unbedingtem Geltungsanspruch wie die Verbote von Folter, Genozid und Sklaverei. Manche propagieren, dass auch die Grundwerte der Europäischen Menschenrechtskonvention den Volksrechten Schranken zu setzen hätten. Es wird zum Teil die Ansicht vertreten, dass das Parlament durch Auslegung des Begriffs «zwingendes Völkerrecht» den Schutz erweitern sollte, so wie in der Vergangenheit das Bundesgericht unter der alten Verfassung durch eine schöpferische Auslegung die Garantie ungeschriebener Verfassungsrechte entwickelt hatte.

Vorprüfungsverfahren

Doch eine Initiative für ungültig zu erklären, nachdem 100 000 Unterschriften gesammelt worden sind, ist nicht leicht getan. Politisch problematisch dürfte es sein, wenn das Parlament allein über eine neue Auslegung die Ungültigkeitsgründe erweitern würde. Offener wäre es, den direkten politischen Weg zu wagen und über eine Vorlage im Parlament - zur Not auch auf dem Wege einer Volksinitiative - unabdingbar Geltendes zu konkretisieren. Das heisst, die erweiterten Schranken der Verfassungsänderung in der Verfassung zu umschreiben. Doch selbst dann wird jeweils ein Interpretationsspielraum bleiben. Deshalb sollten Initianten bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung durch eine Vorprüfung Klarheit über ihr geplantes Volksbegehren erhalten. Sie sollten wissen, ob dieses gültig ist oder nicht. In einem frühen Stadium könnte zum Beispiel eine Kommission - gemischt zusammengesetzt aus Parlamentariern, Verfassungsexperten und Bundesrichtern - die Begehren prüfen und in einem diskursiven Verfahren den Initianten die Möglichkeit zur Anpassung ihres Initiativtextes geben.

Rechtsstaatlich folgerichtig wäre es, wenn es in der Kompetenz der Kommission läge, über die Zulassung von Volksinitiativen zu entscheiden, wogegen dann eine Beschwerde an das Bundesgericht als Verfassungsgericht möglich wäre. Doch einer solchen Lösung steht die verbreitete Skepsis gegenüber dem «Richterstaat» entgegen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit, die gegen kantonale Erlasse und Volksbegehren längst eine Selbstverständlichkeit darstellt, wäre auf Bundesebene ein Novum. Und allein gegen Volksinitiativen eingeführt und nicht auch gegen Gesetzeserlasse, führte sie zu einem Ungleichgewicht und einer Privilegierung des Parlaments.

Auf eigenes Risiko

Der vermutlich noch immer weitverbreiteten Befürchtung der Vermischung von Recht und Politik bei einer Zulassung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene liesse sich indessen begegnen, indem es den Initianten bei einer negativen Entscheidung freistünde, die Initiative gegen den Rat der Kommission dennoch zu lancieren. Sie wüssten dann aber um die prekäre rechtliche Situation und handelten auf «eigenes Risiko». Gleichzeitig könnten sie allenfalls zu einem entsprechenden Hinweis auf ihren Unterschriftenbögen verpflichtet werden. Das Parlament wäre damit später freier in seiner Entscheidung über Gültig- oder Ungültigerklärung. Gerade bei erweiterten Ungültigkeitsgründen erscheint eine Vorprüfung zu Beginn des Sammelprozesses erforderlich, zu gross würden sonst die Unwägbarkeiten für ein Initiativkomitee.

Der schweizerischen direkten Demokratie ist der Doppelcharakter von Initiativen und Volksabstimmungen eigen als politische Plebiszite und Rechtsetzung zugleich. Als politische Meinungsäusserung sind sie ernst zu nehmen, als Akt der Verfassungsgebung können sie in die Sackgasse führen. Mit einem Vorprüfungsverfahren liesse sich besser trennen, was Sache des Rechts ist und was der Politik. Demokratie und Rechtsstaat müssen im liberalen Staat ein austariertes und respektvolles Miteinander eingehen.