

Garantie von Rechtsstaat und öffentlichem Diskurs

Das Verfahren der allgemeinen Anregung bei völkerrechtswidrigen Initiativen als Ausweg. Von Bernhard Ehrenzeller

Rechtsstaatlich problematische Volksinitiativen häufen sich in jüngster Zeit. Das hindert Volk und Stände nicht, sie trotzdem anzunehmen. Wenn Rechtsstaat und Demokratie sich in die Quere kommen, ist aber ein valabler Ausweg zu suchen.

Derzeit werden neue Lösungen für den Konflikt von Rechtsstaat und direkter Demokratie gesucht. An einer formellen Verfassungsänderung führt fast kein Weg vorbei. Im Vordergrund steht die Einführung erweiterter Ungültigkeitsgründe für Volksbegehren. Diese diskussionswürdigen Reformvorschläge haben jedoch einen Nachteil: Sie öffnen weite Auslegungsspielräume. Das ist im Bereich der Volksrechte nicht unproblematisch, weil rechtlich nicht klar festgelegte Schranken eine erhebliche politische Missbrauchsgefahr enthalten.

Das Volk entscheidet

Die Bundesversammlung hat zwar die politische, aber nicht die rechtliche Legitimation, grundlegende Rechtsfragen der Gültigkeit zu entscheiden. Vertretbar wäre eine solche Lösung nur, wenn es eine verfassungsgerichtliche Kontrolle gäbe. Für einen solchen weitergehenden Schritt erscheint aber die Zeit noch nicht reif.

Eine Gültigkeitsprüfung vor Beginn der Unterschriftensammlung stellt umgekehrt ein politisches Legitimationsproblem dar: Die Exekutive würde die Rechtspraxis im Bereich der Volksrechte in erheblichem Mass bestimmen. Zwar könnte der Beschwerdeweg ans Bundesgericht eröffnet werden. Dabei besteht die Gefahr, dass solche Beschwerdeverfahren von Initianten als Versuchsballon - und damit das höchste Gericht als Spielball - missbraucht würden, um rechtliche Grenzen von irgendwelchen politischen Begehren auszuloten, für deren Ernsthaftigkeit zu diesem Zeitpunkt kein Tatbeweis - nämlich 100 000 Unterschriften - vorliegt.

Angesichts der nicht zu übersehenden Schwächen der bis jetzt vorliegenden Reformvorschläge fragt es sich, ob nicht ein anderer Weg beschritten werden sollte, der zwar auch der Verfassungsrevision bedürfte, aber eigentlich schon in der heutigen Verfassung angelegt ist. Die Bundesverfassung (Art. 139 BV) sieht vor, dass Initiativbegehren entweder in Form der allgemeinen Anregung oder als ausformulierte Entwürfe ausgestaltet sein können. Nehmen Volk und Stände eine ausformulierte Initiative an, so wird die Initiative «so, wie sie lautet», zum geltenden Verfassungswortlaut. Anders bei der allgemeinen Anregung: Stimmt die Bundesversammlung dem Volksbegehren inhaltlich nicht zu, so wird die Initiative (nur) dem Volk zur Grundsatzabstimmung unterbreitet. Spricht sich eine Volksmehrheit für die Initiative aus, ist die Bundesversammlung verpflichtet, im Sinne der Initianten eine Verfassungsvorlage auszuarbeiten.

Da faktisch fast nur ausformulierte Volksinitiativen eingereicht werden, könnte eine Lösung für den beschriebenen Konfliktfall darin bestehen, dass die Bundesversammlung ermächtigt wäre festzustellen, dass es keine Möglichkeit gibt, die Initiative «so, wie sie lautet», völkerrechtskonform umzusetzen. Dieser Feststellungsbeschluss hätte zur Folge, dass ein analoges Verfahren wie bei der allgemeinen Anregung zum Tragen käme. Das hiesse: Wenn das Volk dem Volksbegehren zustimmt, wäre das Parlament verpflichtet, einen entsprechenden Verfassungstext auszuarbeiten. Es wäre dabei an Artikel 5 BV, wonach das Völkerrecht zu beachten ist, gebunden. Die Bundesversammlung könnte also per Volksentscheid nicht gezwungen werden, verfassungswidrig zu legiferieren. Das Parlament müsste sich aber bei der Ausarbeitung einer völkerrechtskonformen Verfassungsvorlage soweit als möglich an den Initiativtext halten.

Zwei Ziele auf einen Schlag

Mit der vorgeschlagenen Lösung können zwei Ziele erreicht werden: Eingereichte Volksinitiativen, die das (nicht zwingende) Völkerrecht verletzen, kommen auf jeden Fall zur Volksabstimmung. Gleichzeitig ist aber auch garantiert, dass kein völkerrechtswidriger Initiativtext zu geltendem Verfassungsrecht wird. Im Unterschied zur Erweiterung der Ungültigkeitsgründe bleibt bei dieser Lösung der freie öffentliche, demokratische Diskurs gewahrt. Das Parlament wird zudem von schwierigen rechtlichen Entscheidungslagen, etwa von der Festlegung der Grundwerte der EMRK, befreit. Die Feststellung einer nicht zu umgehenden Völkerrechtsverletzung ist dem Parlament dagegen zumutbarer, zumal es diesen Entscheid im Hinblick auf die Volksabstimmung rechtfertigen muss.

Volksinitiativen sind Plebiszit und Rechtsetzung zugleich. Die beiden Funktionen haben der Volksinitiative ihre Bedeutung im politischen Entscheidungsprozess gesichert. Geraten sie miteinander in Konflikt, so gibt es keinen einfachen Königsweg, um den Konflikt zu bewältigen. Die Dinge aber einfach laufen zu lassen, ist der direkten Demokratie abträglich.

Bernhard Ehrenzeller ist Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität St. Gallen.