

Mehr politisches Gewicht für rechtsstaatliche Werte

Ausgleich zwischen direkter Demokratie und übergeordnetem Recht. Von Kurt Fluri

Zum Teil ohne Absicht, zum grösseren Teil aber ganz bewusst wurden und werden Volksinitiativen angekündigt und eingereicht, welche im Spannungsfeld von direkter Demokratie und Völkerrecht im Speziellen beziehungsweise Rechtsstaat im Allgemeinen liegen und entsprechende Konflikte zur Folge haben. Während von den betreffenden Initiativkomitees jeweils leichthin behauptet wird, in solchen Fällen gebühre selbstverständlich der Demokratie der Vorrang, suchen andere, sich der historischen, staatspolitischen und internationalen Tragweite dieser Frage bewusst, nach einem differenzierenden Ausgleich. Konkret geht es dabei regelmässig um die Frage der Ungültigkeit der Initiative oder von Teilen davon.

Verpflichtungen verletzt

Die zurzeit bei den eidgenössischen Räten zur Beratung liegende Ausschaffungsinitiative bietet für diesen Ablauf ein geeignetes Beispiel: Unbestrittenermassen verletzt diese Initiative mehrere nicht«zwingende» von der Schweiz eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen. Dabei geht es um Verfahrensbestimmungen des internationalen Rechts, vor allem aber um materielle Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention, des Uno-Paktes II und der Kinderrechtskonvention, aber auch des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU.

Im Falle einer Annahme der Initiative müsste aufgrund eines individuellen Rechtsmittelverfahrens gegebenenfalls eine Verurteilung durch das zuständige internationale Gremium in Kauf genommen und entweder – unter Verletzung des Wortlautes der Initiative – ihre völkerrechtskonforme Anwendung oder aber eine Kündigung der entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtung vorgenommen werden. Analoges gilt für die Verletzung verfassungsrechtlicher Bestimmungen über Grund- und Verfahrensrechte wie etwa die Wahrung des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit. Als *Lex specialis* wäre die Umsetzung des klaren Wortlautes einer Initiative zu akzeptieren.

Als einzige materielle Schranke einer Verfassungsrevision sieht Art. 139 Abs. 3 BV eine Verletzung zwingender Bestimmungen des Völkerrechts vor. Bundesrat und Parlament sind bei der Frage der Ungültigerklärung von Volksinitiativen äusserst zurückhaltend. Dies ist auch aus unserer Sicht gerechtfertigt, geniessen doch die direktdemokrati-

schen Institutionen aus historischen und staatspolitischen Gründen eine sehr bedeutende Stellung. Deshalb ist in Fortführung der geltenden Praxis nach einer Vereinbarkeit des Volkswillens auch mit zwingenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu suchen.

Im konkreten Fall geht es um das Non-Refoulement-Prinzip, welches die Ausschaffung in einen Staat verbietet, in welchem die Folter droht. Der Bundesrat ist der Auffassung, die Ausschaffungsinitiative könne so ausgelegt werden, dass dieses Prinzip respektiert werde, und zwar mittels eines Verbots, einen Ausweisungsentscheid in solchen Fällen zu vollstrecken. Dem können wir uns anschliessen. Zuzugeben ist aber, dass damit den Intentionen der Initianten nicht vollumfänglich entsprochen würde, was demokratiepolitisch unbefriedigend ist.

Restriktionen unrealistisch

Wenn nun die Einhaltung zwingenden Völkerrechts bloss mehr oder weniger direkt auf dem Auslegungsweg zu erreichen ist, die Verletzung nichtzwingenden Völkerrechts unter Umständen zur Verurteilung durch internationale Gremien oder zur Aufkündigung völkerrechtlicher Vereinbarungen führt und neuere Verfassungsbestimmungen bisherige, verfassungsrechtlich garantierte Grund- und Verfahrensrechte relativieren, ist es naheliegend, befriedigendere Lösungen zu suchen. Konkret geht es etwa um die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit, um die Ausweitung der materiellen Schranken von Verfassungsrevisionen oder um die Einführung eines erweiterten Vorprüfungsverfahrens für Initiativen. Diese an sich durchwegs interessanten und diskussionswürdigen Vorhaben sind aber unseres Erachtens zurzeit nicht realisierbar, weil nicht mehrheitsfähig.

Verfahrensmässig ist aus unserer Sicht höchstens der in der NZZ (8. 12. 09) von Claudia Schoch aufgezeigte Weg tauglich: ein Vorprüfungsverfahren, das bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung und damit des direktdemokratischen Prozesses einsetzt und Gelegenheit zur Anpassung konfliktträchtiger Ziele bietet.

Daneben aber erachten wir nicht eine juristische, vielmehr eine politische Bekämpfung auch derartiger Initiativen als einzig gangbaren Weg. Im Falle der Ausschaffungsinitiative muss es gelingen, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten, welcher die ge-

nannten völkerrechtlichen Implikationen, aber auch die staatspolitisch und ethisch bedenklichen Aspekte der Initiative vermeidet. Dem Volk würde dann eine Alternative auf gleichem (Verfassungs-)Niveau vorgelegt.

Der Sache dienlich wäre aber auch eine künftig stärkere Gewichtung staatspolitischer und völkerrechtlicher Aspekte in der politischen Diskussion. Das könnte mithelfen, gesellschaftspolitisch heikle Fragen auf der Basis unseres liberalen Rechtsstaates zu entscheiden. Juristische Hürden können in der direkten Demokratie nämlich rechtsstaatlich fragwürdige Entwicklungen höchstens behindern, letztlich aber nicht unterbinden.

Kurt Fluri (Solothurn) ist FDP-Nationalrat und Mitglied der Staatspolitischen und der Rechtskommission.